

MÁSTER UNIVERSITARIO DE ESTUDIOS FEMINISTAS  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES FEMINISTAS  
UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

# UNA APROXIMACIÓN AL MAINSTREAMING DE GÉNERO EN ESPAÑA

---

La interrelación de las políticas económicas y  
sociales.

**Cristina Castellanos Serrano**

Tutora: Paloma de Villota Gil-Escóin  
Curso 2010-2011



## ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN .....	5
2. ASPECTOS TEÓRICOS Y METODOLÓGICOS DE LA INVESTIGACIÓN .....	6
2.1. Objetivos de la investigación.....	6
2.2. Metodología .....	6
3. MAINSTREAMING DE GÉNERO.....	7
3.1. El concepto de mainstreaming de género .....	7
3.2. Aparición de la estrategia: evolución histórica .....	9
4. EL SECTOR PÚBLICO .....	16
4.1. Presupuestos con perspectiva de género .....	17
5. ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	21
5.1. El marco institucional .....	21
5.2. Criterios de selección de las políticas públicas .....	22
5.3. El Programa Nacional de Reformas.....	23
5.3.1. Contexto general.....	23
5.3.2. Aplicación del mainstreaming de género.....	24
5.4. El sistema de pensiones .....	26
5.4.1. Situación actual del sistema de pensiones.....	26
5.4.2. Aplicación del mainstreaming de género en la reforma del sistema de pensiones	30
5.5. Los permisos de paternidad y maternidad.....	34
5.5.1. Actual marco de interpretación de los permisos .....	34
5.5.2. Grado de aplicación del mainstreaming de género .....	36
6. CONCLUSIONES .....	40
6.1. Implicaciones políticas .....	44
7. BIBLIOGRAFÍA.....	46
7.1. Referencias bibliográficas .....	46
7.2. Legislación y documentos políticos.....	48
7.3. Estadísticas .....	50

*“Todo progreso empieza con la lucha de pocos contra muchos”*  
Concepción Arenal, 1896

*“El grado de acceso de la mujer y el hombre a las estructuras económicas de sus sociedades y sus respectivas oportunidades de ejercer poder en ellas son considerablemente diferentes. En la mayor parte del mundo es escasa o nula la presencia de mujeres en los niveles de adopción de decisiones económicas, incluida la formulación de políticas financieras, monetarias, comerciales y de otra índole, así como los sistemas fiscales y los regímenes salariales. Dado que a menudo esas políticas determinan la forma en que las mujeres y los hombres deciden, entre otras cosas, cómo dividirán su tiempo entre el trabajo remunerado y el no remunerado en el marco de esas políticas, la evolución real de esas estructuras y políticas económicas incide directamente en el acceso de la mujer y el hombre a los recursos económicos, en su poder económico y, por ende, en su situación recíproca en el plano individual y familiar, así como en la sociedad en su conjunto”*

Plataforma de Acción de Beijing, 1995.

## 1. INTRODUCCIÓN

El mainstreaming de género es una forma de hacer política que introduce el objetivo de la igualdad de género en la corriente principal del diseño y ejecución de políticas públicas, es decir, incorpora la perspectiva de género en todas las políticas que se desarrollen desde el ámbito público. Esta forma de integrar la igualdad de género tiene un respaldo legislativo fuerte y un aparente amparo institucional amplio, tanto a escala europea<sup>1</sup> como nacional<sup>2</sup> y regional<sup>3</sup>. Además, el mainstreaming de género se concibe como una herramienta de mejora de la calidad, la eficiencia y la legitimidad de las políticas públicas, al considerar no sólo los efectos diferenciados que esas políticas pueden causar, sino también la participación y representación de los individuos afectados. Así, el mainstreaming permite incluir una mayor diversidad de preferencias en el diseño de las políticas.

A pesar de las bondades de esta formulación, la hipótesis de partida del trabajo es que su aplicación no se está produciendo ni de forma sistemática y generalizada, ni de manera gradual y continua, sino de manera parcial, puntual y de forma fluctuante. Para contrastar esta hipótesis, se han seleccionado varias políticas socio-económicas de influencia notable como casos ilustrativos de lo que está ocurriendo actualmente en el sector público español, dentro del marco comunitario en el que España se encuadra. En particular, se ha optado por políticas que, teniendo una influencia en el mercado de trabajo, no se suelen introducir como factores determinantes del mismo. Así, se pretende ampliar la mirada sobre la situación socio-económica diferenciada de hombres y mujeres, incorporando el análisis de estas políticas al tradicional marco de análisis del mercado de trabajo, que cuenta actualmente con una extensa literatura.

Para realizar este cuestionamiento y situar el análisis, se expondrá, en primer lugar, los objetivos generales del trabajo y la metodología utilizada. A continuación, en el tercer apartado, se expone el concepto de mainstreaming de género, situándolo en perspectiva histórica y en relación al propio concepto de género. Posteriormente, en el cuarto punto, se plantea la toma de las decisiones en el sector público y cómo su diseño tiene una influencia directa en las cuestiones sobre las que se actúa prioritariamente desde la política y en cómo es este tratamiento. Además, para terminar de encuadrar el estado de la cuestión desde el que se

---

<sup>1</sup> Tratado de Ámsterdam y posteriores, unido al Instituto Europeo de la Igualdad de Género.

<sup>2</sup> Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, junto al Instituto de la Mujer.

<sup>3</sup> Legislación autonómica en materia de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, así como diversos Institutos de la Mujer autonómicos.

parte en esta investigación, se expone brevemente la situación de los presupuestos de género, como una de las principales políticas que han sido analizadas a la hora de testar el grado de implantación del mainstreaming de género. En el quinto epígrafe, se aborda propiamente el análisis de las tres políticas públicas objeto de la presente investigación: el programa nacional de reformas, el sistema de pensiones y los permisos por paternidad y maternidad, valorando si el mainstreaming de género ha estado presente en el proceso de su diseño. En último lugar, se establecen varias conclusiones sobre la falta de aplicación del mainstreaming de género que se observa en el análisis previo y se identifican algunas implicaciones de carácter político.

## **2. ASPECTOS TEÓRICOS Y METODOLÓGICOS DE LA INVESTIGACIÓN**

### **2.1. Objetivos de la investigación**

El presente documento tiene como objetivo principal contrastar si el mainstreaming de género se aplica de forma general y sistemática en el diseño y puesta en práctica de las políticas públicas en España. Por tanto, pretende analizar el nivel de implicación real de dichas políticas con el objetivo de igualdad entre mujeres y hombres. Para ello, se propone dos objetivos intermedios. En primer lugar, se trata de ilustrar la situación actual de desarrollo del mainstreaming de género, tanto analizando qué implica la propia aplicación de este concepto como viendo qué instrumentos se utilizan o pueden utilizarse para su aplicación real. En segundo lugar, el trabajo identifica políticas públicas relevantes en las que la incorporación del mainstreaming de género se considera esencial dada la patente situación diferenciada de hombres y mujeres. Para realizar la valoración de la aplicación del mainstreaming de género en las políticas propuestas, se analiza brevemente la situación de partida o el contexto en el que se ubica la política y posteriormente se cuestiona si la política que se está llevando a cabo incorpora el mainstreaming de género, en términos cuantitativos y/o cualitativos.

### **2.2. Metodología**

En primer lugar, se realiza una puesta en contexto del estudio, tras haber abordado una revisión de la literatura que ha permitido disponer de las referencias esenciales sobre el mainstreaming de género. De esta forma se ha revisado el actual “estado de la cuestión” sobre qué implica el mainstreaming de género y la valoración que se hace sobre su aplicación en las políticas económicas llevadas a cabo por el sector público. Dado que la bibliografía sobre la

materia es muy amplia, tras realizar una visión general internacional sobre el tema, el análisis se ha centrado en el contexto más próximo, el comunitario y, en particular, en el caso nacional.

Dada la multitud de políticas existentes, y la necesidad de seleccionar sólo algunas para la investigación, se ha optado por abordar tres políticas con diferentes características en cuanto a su diseño, envergadura, grupo destinatario, ámbito de decisión, tipología de política, disponibilidad de datos cuantitativos desagregados por sexos y vinculación tradicional a los roles de género.

A continuación, se ha valorado si las políticas seleccionadas incorporan o no el mainstreaming de género mediante el uso de análisis cuantitativo, utilizando estadísticas oficiales cuando era posible, y a través del análisis de marcos y análisis cualitativo, revisando las principales leyes o propuestas que configuren las políticas seleccionadas, cuando los datos cuantitativos no eran suficientes para valorar la importancia de los impactos diferenciados.

### **3. MAINSTREAMING DE GÉNERO**

#### **3.1. El concepto de mainstreaming de género**

El género es una construcción sociocultural que identifica ciertas pautas de conducta, valores, formas de socialización, expectativas, encuadres físicos y psíquicos para las diferentes personas. Por tanto, condiciona la elección individual de todas las personas, ya que estas se enmarcan en un determinado contexto socioeconómico, cultural y político concreto. Tradicionalmente, se ha partido de la base de la discriminación de las mujeres por su infra-representación en el ámbito político y económico y se han propuesto diferentes medidas de actuación para intentar paliar esta situación. Las políticas de igualdad de oportunidades, con la denominada igualdad formal o legal, se han completado con acciones positivas que intentan contrarrestar la situación desventajosa de las mujeres y finalmente el denominado mainstreaming de género pretende incorporar el objetivo de igualdad real entre hombres y mujeres en todas las actuaciones, comenzando por las políticas públicas y su consecuente influencia en los comportamientos privados de empresas, grupos de presión e individuos.

Sin embargo, estas actuaciones se han presentado al público en general, a la ciudadanía, a las empresas, a los diferentes colectivos y grupos de presión, como medidas para favorecer a las mujeres. El mainstreaming de género aparece vinculado al empoderamiento femenino y a la necesidad de una mayor participación en el mercado laboral o a la lucha contra la violencia de

género. En este sentido, aparece la principal problemática. La falta de comprensión de lo que significa la estrategia de mainstreaming de género y, por tanto, su aplicación poco fructífera.

El género, masculino o femenino, es una construcción que se liga a ser hombre o mujer y, en consecuencia, el mainstreaming de género, debe considerar las diferencias para ambos géneros. El diseño, puesta en práctica, evaluación y mejora de las políticas públicas debe hacerse teniendo en cuenta que el hecho de haber sido educado en un determinado género en función de la clasificación de hombre o mujer cuando se nace tiene importantes implicaciones en la sociedad actual. El sector público tiene el compromiso de luchar contra cualquier tipo de discriminación, más allá de que la sociedad, las empresas, los mercados o las familias puedan no actuar en este sentido.

Por tanto, la aplicación generalizada del mainstreaming de género en el sector público debería partir por realizar una revisión de cada una de las políticas, de tal forma que se ponga en evidencia la legislación que actualmente sigue sin ser neutral al género y se reelabore, analizar las situaciones en que los hombres o las mujeres se encuentran en menor proporción y actuar para favorecer una mayor participación del sexo menos representado y valorar y tomar en cuenta los impactos diferenciales de género para cualquier nueva legislación que se elabore.

Así, se entiende que el mainstreaming de género no es una “política de mujeres” o “para mujeres”. Se trata de una estrategia política que pretende desarrollar el potencial humano en cada una de las facetas, en función de las capacidades, deseos y decisiones individuales, sin que el sexo, ni cualquier otra variable, como la etnia, la edad, la clase social o cualquier otra variable que juegue un papel desincentivador, al menos, de forma estructural. Es decir, el sector público tiene la obligación jurídica y ética de que estas variables no obstaculicen el desarrollo personal. En este sentido, es fundamental entender a la hora de diseñar y poner en práctica las políticas públicas, el hecho de que el género y las características asociadas a él difieren cuando se entrecruzan con otras variables. Así, no es igual lo que se entiende por “hombre” en unos contextos o en otros, así como las expectativas, responsabilidades y características asociadas pueden diferir de forma sustancial. De forma similar, las implicaciones de ser considerada una “mujer” varían notablemente, tanto en el colectivo imaginario como en la práctica laboral y legal de los diferentes países e incluso en las distintas regiones.

En concreto, en España, a pesar de que la Constitución en su artículo 14 expresa que “(l)os españoles son iguales ante la Ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o



social”, este derecho fundamental de la carta magna no se reconoce en la práctica en muchos de los ámbitos de actuación de las personas, pero tampoco ciertos elementos del ordenamiento jurídico, que es el marco de referencia básico al que puede acudir la ciudadanía cuando se incumple dicha discriminación.

Es por esto, que el mainstreaming de género resulta fundamental. La mayor parte de la legislación es resultado de un largo proceso histórico de elaboración y readaptación en función de la evolución social, política y económica. Los valores y principios en los que se basa no son objetivos o neutrales de forma ahistórica y/o atemporal, sino que han evolucionado de forma notable. La igualdad ante la ley de hombres y mujeres en España es un fenómeno relativamente reciente y no se ha plasmado de manera generalizada en todos los ámbitos de actuación del sector público.

### **3.2. Aparición de la estrategia: evolución histórica**

El género es un constructo social que afecta a todas las personas, atribuyendo roles y características diferenciadas, en muchas ocasiones naturalizadas, a las mujeres y los hombres que habitan el planeta. Más allá de la polémica sobre la conveniencia de encasillar a las personas según el criterio de su sexo (Butler, 1989), la realidad de la mayor parte de la población mundial es que esta clasificación se produce y tiene notables consecuencias para su identidad y su capacidad de acción, incluyendo diferencias de derechos y oportunidades en función de si la persona es considerada mujer u hombre y el grado de desarrollo de características relacionadas con el género femenino o masculino. Esta categorización, que podría resultar neutral, sin embargo no lo es, ya que en las relaciones en la sociedad se establece una jerarquización en la que lo masculino asociado a los hombres y lo femenino asociado a las mujeres se constituye como un hecho diferenciador, en el que la dominación de lo masculino sobre lo femenino queda implantada.

La comprensión de este problema como una cuestión de relaciones y no de esencias supuso un cambio de perspectiva en el análisis y en la práctica política en lo que se refiere a la lucha contra la situación desventajosa y en muchas ocasiones discriminatoria de las mujeres.

El principal avance producido en el Decenio de la Mujer (1975-1985), establecido por las Naciones Unidas, es probablemente la firma de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer en 1979. No obstante, no es hasta 1985, en la III

Conferencia Internacional de las Mujeres en Nairobi, cuando se pone de manifiesto que las mujeres afectan y son afectadas desde todos los ámbitos de la sociedad.

Sin embargo, hasta entonces, se planteaba la cuestión como una necesidad de apoyar o ayudar a las mujeres a alcanzar el nivel o la situación de los hombres. El cambio esencial se plantea en 1995, en la IV Conferencia Internacional de las Mujeres celebrada en Beijing, donde se establece que la igualdad de género debe integrarse en el diagnóstico, diseño, implantación y evaluación de todas las políticas. El centro de la cuestión ya no son las mujeres, sino la necesidad de incluir en el análisis y en los resultados las diferentes visiones del mundo, especialmente las de los dos géneros establecidos como básicos para la estructura social, económica y política de los países que firmaron la Plataforma de Acción. Es decir, hacer las políticas teniendo en cuenta las diferencias existentes, no sólo de las mujeres respecto a los hombres, sino también de los hombres respecto a las mujeres. Dejar de asumir que el problema está en la actuación o situación de las mujeres y observar cómo las relaciones son las que establecen situaciones de dominación, desigualdad e injusticia social en función del sexo asignado a las personas.

No obstante, a pesar de considerarse este acuerdo internacional un punto de inflexión y el origen del “mainstreaming de género”, es decir, de la incorporación del género en la corriente principal, tanto a escala política como social y económica, el documento resultante sigue sin reconocer o incidir sistemáticamente en el papel de los hombres en las estructuras de desigualdad existentes. Esto es, a pesar del sustantivo avance, el género sigue interpretándose en muchas ocasiones como lo relacionado con las mujeres o lo femenino, cuando en realidad hace referencia a la diferencia entre hombres y mujeres y las consideraciones de lo masculino y lo femenino. En concreto, en los puntos 19 y 38 de la Declaración de Beijing se indica que:

“Es indispensable diseñar, aplicar y vigilar, a todos los niveles, con la plena participación de la mujer, políticas y programas, entre ellos políticas y programas de desarrollo efectivos, eficaces y sinérgicos, que tengan en cuenta el género, y contribuyan a promover la potenciación del papel y el adelanto de la mujer”.

“Por la presente nos comprometemos en calidad de Gobiernos a aplicar la siguiente Plataforma de Acción y a garantizar que todas nuestras políticas y programas reflejen una perspectiva de género. Instamos al sistema de las Naciones Unidas, a las instituciones financieras regionales e internacionales y a las demás instituciones regionales e internacionales pertinentes, a todas las mujeres y todos los hombres, así como a las organizaciones no gubernamentales, con pleno respeto de su autonomía, y

a todos los sectores de la sociedad civil a que, en cooperación con los gobiernos, se comprometan plenamente y contribuyan a la aplicación de esta Plataforma de Acción.”

Por tanto, al analizar el marco de conceptualización que hay detrás del documento, todavía se percibe una vacilación entre que las mujeres tienen que desarrollar su potencial o que la sociedad tiene que transformarse en su conjunto incluyendo las visiones y aportaciones de todas las personas, más allá de su sexo y el género asociado al mismo. En concreto, en la Plataforma de Acción los objetivos estratégicos se establecen en función de lo que se considera las “esferas de especial preocupación”. En este sentido, es significativo que los apartados se denominen:

- A. La mujer y la pobreza;
- B. La educación y la capacitación de la mujer;
- C. La mujer y la salud;
- D. La violencia contra la mujer;
- E. La mujer y los conflictos armados;
- F. La mujer y la economía;
- G. La participación de la mujer en el poder y la adopción de decisiones;
- H. Los mecanismos institucionales para el adelanto de la mujer;
- I. Los derechos humanos de la mujer;
- J. La mujer y los medios de comunicación;
- K. La mujer y el medio ambiente;
- L. La niña.

¿Dónde están los hombres y los niños en estos puntos prioritarios? Si bien en el diagnóstico y medidas aparecen en cierto grado, la incorporación del concepto de género y lo que implica es todavía escaso. Aún así, esta Plataforma de Acción es la base de la acción internacional actual, que sigue revisando sus avances en estas líneas de actuación. En el 2010, se hablaba de Beijing +15, y en el caso concreto de la Unión Europea (UE), el Consejo de la Unión Europea, bajo la presidencia sueca, presentó el informe acerca de la situación de la UE y la Plataforma de Acción.

En todo caso, este compromiso internacional es la base de la emergencia del mainstreaming de género y ha permitido considerables avances en algunos ámbitos como en el acceso a la educación y la salud. Sin embargo, las cuestiones económicas y la toma de decisiones son campos en los que el avance ha sido muy escaso. A pesar de la precisión del diagnóstico del problema en muchas de las cuestiones, las estructuras económicas y de toma de decisiones no se han modificado sustancialmente desde entonces. Por una parte, se ha separado estas

materias de otras esferas de actuación, no permitiendo avanzar dado el enraizamiento de las estructuras de poder introducidas en las diferentes sociedades. Por otra parte, los planteamientos que se realizaron hace ya más de 15 años no han sido suficientes para cambiar estructuras que afectan al comportamiento de muchos hombres y muchas mujeres. En esta línea, se plantea que las mujeres no acceden equitativamente al poder y a la toma de decisiones, pero no se cuestiona qué hacen o dejan de hacer las personas que están en el poder, mayoritariamente hombres, para no permitirles su acceso en términos de igualdad de oportunidades. Por tanto, no se ha producido todavía el desplazamiento sistemático a las cuestiones de género en las políticas. El mainstreaming de género apuesta por pasar de cuestionar qué hace o no hace la mujer hasta revisar cómo se comportan hombres y mujeres y qué ocurre para que su interacción lleve a estructuras no equitativas.

Como se ha señalado, la estructura de desigualdad entre hombres y mujeres es muy amplia y muchos de los ámbitos señalados en la Plataforma de Acción están interconectados y son mutuamente influyentes. Así, ¿cómo separar pobreza y economía o respeto de los derechos humanos y acceso al poder? Sin embargo, pese a ser consciente de la necesidad de tener en cuenta el contexto en conjunto para poder avanzar en la igualdad efectiva entre mujeres y hombres, de ahí la importancia del mainstreaming de género, el presente análisis se centra en el terreno económico, entendido en su sentido más amplio, de producción de bienes y servicios esenciales para el sostenimiento de la vida y el bienestar de las personas. Así, en el documento se examinan conjuntamente políticas sociales y económicas, ya que la distinción entre ellas no se considera pertinente por la significativa influencia que tienen unas sobre otras, en general, y, sobre todo, sobre las decisiones individuales y la capacidad de actuación que les otorga a cada una de las personas.

En todo caso, dado que el planteamiento del diagnóstico en términos económicos ya se realizó en 1995, conviene recordarlo para que su difusión permita aprehender qué es el mainstreaming de género y cómo su aplicación a todas las políticas y, en particular, a las políticas económicas y sociales, tiene un papel transformador relevante. A continuación, se recogen los párrafos que se han considerado más representativos sobre la situación diferente de hombres y mujeres en la economía y su porqué:

“150. El grado de acceso de la mujer y el hombre a las estructuras económicas de sus sociedades y sus respectivas oportunidades de ejercer poder en ellas son considerablemente diferentes. En la mayor parte del mundo es escasa o nula la presencia de mujeres en los niveles de adopción de decisiones económicas, incluida la formulación de políticas financieras, monetarias, comerciales y de otra índole, así

como los sistemas fiscales y los regímenes salariales. Dado que a menudo esas políticas determinan la forma en que las mujeres y los hombres deciden, entre otras cosas, cómo dividirán su tiempo entre el trabajo remunerado y el no remunerado en el marco de esas políticas, la evolución real de esas estructuras y políticas económicas incide directamente en el acceso de la mujer y el hombre a los recursos económicos, en su poder económico y, por ende, en su situación recíproca en el plano individual y familiar, así como en la sociedad en su conjunto”.

“152. La discriminación en los sistemas de educación y capacitación, así como en las prácticas de contratación, remuneración, ascenso y movilidad horizontal, las condiciones de trabajo inflexibles, la falta de acceso a los recursos productivos, la distribución inadecuada de las tareas familiares, junto con la falta o insuficiencia de servicios tales como los de guardería siguen restringiendo el empleo así como las oportunidades económicas, profesionales y de otra índole y la movilidad de las mujeres, aumentan los problemas relacionados con su participación en las actividades económicas. Además, hay obstáculos psicológicos que dificultan la participación de la mujer en la formulación de políticas económicas y en algunas regiones, restringen el acceso de las mujeres y las niñas a la educación y la capacitación para la gestión económica.”

“155. A causa de la poca atención que se ha prestado a los análisis de género, a menudo se pasan por alto la contribución y los intereses de la mujer en las estructuras económicas, tales como los mercados y las instituciones financieras, los mercados laborales, la economía como disciplina académica, la infraestructura económica y social, los sistemas fiscales y de seguridad social, así como en la familia y en el hogar. En consecuencia, es posible que muchas políticas y programas sigan contribuyendo a la desigualdad entre la mujer y el hombre. En los casos en que se ha avanzado en la integración de perspectivas de género, también ha aumentado la eficacia de los programas y las políticas.”

“156 (...)la mujer sigue realizando también la mayor parte de la labor doméstica y de la labor comunitaria no remunerada, como el cuidado de los niños y de las personas de más edad, la preparación de alimentos para la familia, la protección del medio ambiente y la prestación de asistencia voluntaria a las personas y los grupos vulnerables y desfavorecidos. Esta labor no se suele medir en términos cuantitativos y no se valora en las cuentas nacionales. La contribución de la mujer al desarrollo se ve

seriamente subestimada y, por consiguiente, su reconocimiento social es limitado. La plena visibilidad del tipo, el alcance y la distribución de esta labor no remunerada contribuirá también a que se compartan mejor las responsabilidades.”

No obstante, la Plataforma de Acción de Beijing continúa concibiendo a las mujeres como las personas responsables de esas tareas que quieren visibilizar y valorizar. En su párrafo 161, señala que “la inexistencia de un entorno de trabajo propicio para la familia, incluida la falta de servicios de guardería infantil apropiados y asequibles y los horarios de trabajo poco flexibles, impiden además a las mujeres realizar su pleno potencial.” Hacer un salto de ese pensamiento a la concepción de todas las personas como consumidoras de cuidado y productoras de cuidado en las diferentes etapas de la vida es incluir la perspectiva de género, ya que el cuidado deja de asociarse con “la mujer” o “lo femenino”; para pasar a mostrarse como una necesidad de toda la sociedad, que afecta, por tanto, también a hombres y niños (Pérez Orozco, A. 2006).

De forma similar, en el apartado 164, se señala que “(a)l tratar la cuestión del potencial económico y la independencia económica de la mujer, los gobiernos y otros interesados deberían fomentar una política activa y evidente que consista en lograr que en todas las políticas y programas de carácter general se incorpore una perspectiva de género de manera que antes de adoptar decisiones, se analicen los efectos que han de tener tanto para la mujer como para el hombre”. Es decir, se pone en duda la independencia económica de la mujer sin poner en cuestión la independencia del hombre. O visto de otra forma, se asume la valorización del trabajo productivo realizado por los hombres mientras que no se asume que el trabajo doméstico y de cuidado y el trabajo productivo realizado por las mujeres no es igualmente esencial para desarrollar el potencial económico y la independencia de las personas que trabajan de forma remunerada.

Con este diagnóstico, no es de extrañar que el primer objetivo estratégico del apartado dedicado a la economía y la mujer sea “(p)romover la independencia y los derechos económicos de la mujer, incluidos el acceso al empleo, a condiciones de trabajo apropiadas y al control de los recursos económicos”. Es decir, se vuelve a incidir en la necesidad de apoyo de la mujer en lugar de en la necesidad de reestructurar un sistema formado por hombres y mujeres, que es el que no permite un control equitativo de los recursos o del acceso a los derechos por parte de hombres y mujeres.

En este contexto de revulsión del concepto de género y su aplicación a la política, es cuando la Unión Europea incorpora el mainstreaming de género en sus actuaciones a través de la

Comunicación de la Comisión Europea del 21 de febrero de 1996, “Integrar la igualdad de oportunidades entre las mujeres y hombres en el conjunto de las políticas y acciones comunitarias”. En 1997, incorpora en la misión y en los objetivos de la Comunidad establecidos en el Tratado de Ámsterdam la potenciación de la igualdad entre hombres y mujeres (artículo 2) y la eliminación de las desigualdades en todas sus actividades (artículo 3). Posteriormente, la Agenda Social Europea (2001) surgida del Consejo Europeo de Lisboa, refuerza el objetivo de igualdad entre mujeres y hombres en el empleo, destacando la aplicabilidad del mainstreaming como herramienta para conseguirlo.

En la actualidad, a pesar del incumplimiento de los objetivos de Lisboa, la Unión Europea ha reincorporado la igualdad como principio de su funcionamiento. En este sentido, se ha desarrollado la Estrategia para la igualdad entre mujeres y hombres (2010-2015), que está acompañada de un documento de trabajo que determina las acciones a realizar para avanzar en los objetivos propuestos en la estrategia europea, a saber:

- Igual independencia económica
- Salario igual a trabajo igual y trabajo de igual valor
- Igualdad en la toma de decisiones
- Dignidad, integridad y fin de la violencia sexista
- Igualdad en la acción exterior
- Cuestiones horizontales

Es precisamente dentro de estas cuestiones horizontales donde se establece promover la total puesta en práctica de la Plataforma de acción de Beijing. Para ello, se contará con el apoyo del Instituto Europeo de Igualdad de Género, especialmente a través del desarrollo y actualización de los correspondientes indicadores. Por tanto, el mainstreaming de género, queda reducido a uno de los puntos a tratar, reduciéndose su capacidad transformadora, puesto que la introducción real en cada política y programa no se concibe como pilar básico. A pesar de constituir la igualdad de mujeres y hombres uno de los objetivos básicos de la Unión Europea, las políticas económicas que consideran este objetivo están orientadas básicamente a su relación con el mercado de trabajo.

En todo caso, más allá del alcance real y de la falta de prioridad que se está otorgando a la perspectiva de género, el objetivo estratégico H.2. de la Plataforma de Acción de Beijing es integrar perspectivas de género en las legislaciones, políticas, programas y proyectos estatales, por lo que el gobierno español está comprometido en una triple dimensión con el objetivo de

la igualdad de género, a escala internacional, a escala comunitaria y a escala nacional a través de los principios fundamentales recogidos en la Constitución de 1978. .

#### **4. EL SECTOR PÚBLICO**

Las relaciones entre las diferentes personas se asientan en un determinado contexto social, cultural, político y económico que puede evolucionar con el tiempo y cuyas características afecta de forma diferente a cada individuo en función de la situación y el papel que juegue en ese contexto o en las relaciones establecidas dentro de ese marco. En el establecimiento de ese contexto, la participación del sector público es esencial, puesto que marca las bases regulatorias sobre las que se asientan las relaciones personales y jurídicas, participa en una proporción elevada en las actividades consideradas económicas y sociales y determina qué ámbitos le incumben o no. Sin embargo, este sector público no es un ente abstracto o benevolente que incorpore las preferencias y/o necesidades de todos los individuos que componen la sociedad y economía que regula, sino que está compuesto por ciertas personas que son las que determinan qué preferencias, qué necesidades, qué objetivos son los que inspiran el funcionamiento y la actuación del sector público. En concreto, son las personas dedicadas a la política y aquellas que trabajan en el sector público las que determinan esa conceptualización de las prioridades. Por tanto, desde un punto de vista positivo, no es posible que la toma de decisiones sea realizada de forma neutral. Las personas que toman las decisiones, incluirán sus propios objetivos y, por tanto, resulta esencial que las preferencias diversas estén representadas en los órganos que dirigen el sector público y en aquellos que llevan a la práctica las decisiones tomadas. En la actualidad, la mayoría de esas personas son hombres, tanto en España como en el resto del mundo.

Además, desde un punto de vista normativo, se torna especialmente relevante poner de manifiesto que, tal como demostró Arrow (1951) mediante su Teorema de la Imposibilidad, no existe ningún sistema de votación que agregue los intereses individuales de tal forma que sea universal, coherente, eficiente, no manipulable y no incorpore juicios de valor para jerarquizar las preferencias de los distintos individuos. Es decir, si no se hacen comparaciones interpersonales de utilidad, no se puede encontrar una regla de elección colectiva que sea universal y respete unos principios mínimos de coherencia y respeto de las preferencias individuales.

Por tanto, la relevancia dada a que mujeres y hombres estén representados equitativamente en los puestos de poder es esencial para que la actuación del sector público y su influencia en



todos los ámbitos de la sociedad y la economía tengan también incorporadas las preferencias de todas las personas, sean éstas hombres o mujeres. El análisis económico en general, y en concreto, la economía pública, son argumentos añadidos a la concepción jurídica e incluso a la moral y la ética por la que los principios de igualdad y no discriminación deben ser respetados y promovidos. Así, una vez más, la Plataforma de Acción de Beijing ya recogió esta realidad, al señalar, en su apartado 181, que:

“...La consecución del objetivo de igualdad de participación de la mujer y el hombre en la adopción de decisiones proporcionará un equilibrio que reflejará de una manera más exacta la composición de la sociedad y se necesita para reforzar la democracia y promover su correcto funcionamiento. La igualdad en la adopción de decisiones políticas ejerce un poder de intercesión sin el cual es muy poco probable que resulte viable la integración real de la igualdad en la formulación de políticas gubernamentales. A ese respecto, la participación equitativa de la mujer en la vida política desempeña un papel crucial en el proceso general de adelanto de la mujer. La participación igualitaria de la mujer en la adopción de decisiones no sólo es una exigencia básica de justicia o democracia sino que puede considerarse una condición necesaria para que se tengan en cuenta los intereses de la mujer.”

Por tanto, dado la evolución en el terreno político, no es sorprendente la falta de avance en la aplicación del mainstreaming de género y, por tanto, de la ausencia de cambios estructurales muy significativos. Además, como se indica, las preferencias de cada individuo pueden ser diferentes. Asumir que “la mujer” tiene unas preferencias concretas similares a las de toda la población de mujeres es como asegurar que “el hombre” tiene las mismas preferencias que todos los hombres. Por tanto, la toma de decisiones tendrá que ser compartida por grupos diversos de personas, con capacidad de asegurar la representación de sus preferencias en función de su proporción dentro de la sociedad, motivo por el cual la representación equitativa de mujeres y hombres parece una cuestión sine qua non para incorporar las preferencias de las diversas personas que configuran la sociedad.

#### **4.1. Presupuestos con perspectiva de género**

En todo caso, ante la posible cuestión de si los estados y sus diferentes sectores públicos han conseguido incorporar las necesidades o preferencias de todos los individuos independientemente de su sexo, se han realizado análisis sobre sus políticas públicas. Desde el comienzo de la incorporación del mainstreaming de género se ha considerado el presupuesto como un indicador de la incorporación de la perspectiva de género en las actuaciones u

objetivos del sector público. Dado que las intenciones o la legislación es difícilmente cuantificable y su impacto depende sustancialmente de la aplicación, el análisis de los presupuestos públicos con perspectiva de género es uno de los instrumentos fundamentales para evaluar si las políticas públicas realmente incorporan el mainstreaming de género, ya que, como indica Fuentes Quintana (1990: 251), la “Hacienda Pública, como institución o unidad económica, pretende el logro de unas finalidades (juicios de valor) mediante la adopción de una serie de decisiones. Tales decisiones adoptan la forma de elecciones sobre recursos escasos que condicionan el logro de los diferentes fines.”

Es decir, la actividad financiera del sector público responde a los objetivos concretos de este y, por tanto, si la igualdad se constituye como un objetivo fundamental, ningún recurso público debe ir en contra de dicho objetivo.

En concreto, el presupuesto recoge la distribución de todos los recursos que se van a destinar a los diferentes objetivos y cómo estos recursos van a ser conseguidos. Los ingresos y gastos del sector público condicionan la actividad de todas las personas, físicas y jurídicas, de un país, interviniendo en sus decisiones. Por tanto, la instauración de la igualdad real entre hombres y mujeres, como principio de convivencia exigido en la sociedad española a través de las leyes, debe ser potenciada en cada una de sus actuaciones.

El avance en esta línea ha permitido observar y denunciar que no se está incorporando correctamente el mainstreaming de género, puesto que la mayor parte de las políticas no incorporan el objetivo de igualdad entre hombres y mujeres y sus actuaciones no recogen las preferencias de ambos grupos de forma equitativa.

Pese a que las primeras iniciativas de presupuestos con perspectiva de género datan de la década de 1980, su incorporación a la escena europea ha sido mucho más reciente. Tras la pionera experiencia australiana impulsada por Ronda Sharp, la presupuestación con perspectiva de género se ha desarrollado especialmente en los países pertenecientes a la Commonwealth, tanto en Gran Bretaña<sup>4</sup> y Canadá<sup>5</sup>, como en países en desarrollo, vinculados a proyectos o estrategias de desarrollo y cooperación, como es el caso, por ejemplo, de Sudáfrica, a partir de 1994 (Budlender, 2002). Ya casi terminado el siglo XX empiezan a desarrollarse otras experiencias, como las registradas en los países nórdicos, fomentadas desde el Consejo Nórdico. Sin embargo, no son las únicas, existen iniciativas italianas, alemanas y las primeras españolas que empiezan a evidenciar la necesidad de una aproximación europea que permita incrementar el aprendizaje y crear sinergias en esta

---

<sup>4</sup> Creación del grupo independiente “Women’s Budget Group” en 1989. ,

<sup>5</sup> Alternativas presupuestarias presentadas por la sociedad civil desde 1993.

variedad de experiencias. En este contexto, surge en 2006 de la sociedad civil una red de personas comprometidas con la presupuestación con perspectiva de género<sup>6</sup>, cuyo objetivo es impulsar nuevos proyectos y aprender de los ya existentes (Villota, P. et al, 2009).

En el caso concreto de España, esta realidad es similar y, aunque existen avances y algunas experiencias, especialmente relevantes a escala regional, el análisis de los presupuestos de género lleva a observar la falta de compromiso todavía existente con el objetivo de igualdad entre hombres y mujeres, existiendo todavía dificultades para conseguir los datos necesarios para los análisis, reestructurar los presupuestos y reconocer el impacto diferenciado de las políticas públicas.

En particular, la primera experiencia en España de presupuestación con perspectiva de género se realizó en el País Vasco entre 1999 y 2002. No obstante, esta experiencia piloto, pionera en la UE en su momento, no se instauró, ya que faltó el apoyo del Departamento de Hacienda. No obstante, esta experiencia sirvió como una primera evidencia de la dificultad de integrar la perspectiva de género en las cuestiones fiscales, en particular, y económicas, en general. Además, a nivel local, empiezan a desarrollarse ciertas iniciativas que integran indicadores de género como primera aproximación en las memorias presupuestarias de las áreas municipales, tal como ocurre en el Ayuntamiento de Bilbao (Villota P. et al., 2009).

La otra iniciativa destacada a escala autonómica es la andaluza, que ha conseguido institucionalizarse desde el inicio de su andadura en 2002. Además, integra la participación de diferentes departamentos y programas, alcanzando todos los niveles de competencia de la Junta de Andalucía. Los presupuestos con perspectiva de género en esta autonomía constituyen un documento estratégico que sirve para impulsar también la actuación de algunos municipios y diputaciones de la Comunidad en esta línea de incorporación del género en la corriente principal de la acción política (Instituto de la Mujer de Castilla La Mancha, 2010). El éxito de esta iniciativa parece encontrarse en el compromiso de los diferentes departamentos, incluyendo el responsable de los presupuestos autonómicos, el propio Instituto Andaluz de la Mujer y debido a su aplicación a todo el conjunto del sector público, incluidas todas las Consejerías, así como empresas públicas y otros organismos dependientes.

Como contraste, se puede poner como ejemplo a la Comunidad Autónoma de Castilla La Mancha, donde el análisis de los presupuestos con perspectiva de género es todavía limitado y se encuentra en sus primeras fases de implantación. A pesar de haber introducido el análisis de impacto de género en los presupuestos de 2009, si bien con un menor alcance que el

---

<sup>6</sup> European Gender Budgeting Network.

desarrollado en Andalucía, esta iniciativa no se ha consolidado, según se desprende de los presupuestos presentados en 2011. No obstante, a pesar de la falta de institucionalización de los presupuestos con perspectiva de género, estos primeros pasos sirven para evidenciar el todavía largo camino por recorrer hasta llegar a la igualdad efectiva entre hombres y mujeres.

En el caso de los Presupuestos Generales del Estado, la normativa estatal incorpora la obligación de incluir la perspectiva de género en la Ley 30/2003 sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el Gobierno y la Ley Orgánica 3/2007 para la igualdad efectiva entre hombres y mujeres. En concreto, el primer informe de impacto de género se presentó en 2008 y se ha institucionalizado a partir de la incorporación del impacto de género a la normativa de presupuestación pública, a través de la Orden EHA/7994/2009. Desde entonces, todos los departamentos ministeriales incluyen el impacto de género en los Presupuestos Generales del Estado. Sin embargo, el grado de desarrollo y análisis difiere sustancialmente de unos departamentos a otros, teniendo en cuenta si los programas tienen un mandato normativo explícito o no en cuanto al objetivo de igualdad de género y en la implicación de los equipos de trabajo. Pese a la falta de incorporación sistemática de criterios en la evaluación en relación a la efectividad, la capacidad de impacto y el poder transformador (Instituto de la Mujer de Castilla La Mancha, 2010: 77), se valora una tendencia positiva en la aportación de documentación e información en la mayor parte de los programas analizados en los Presupuestos Generales del Estado. No obstante, a pesar de la evolución en el diagnóstico de la situación diferenciada de hombres y mujeres realizados en parte de los presupuestos públicos, la minuciosidad y el rigor necesario para incorporar sistemáticamente esas valoraciones al diseño de las políticas públicas y los programas en los que éstas se traducen no se ha producido de manera extendida todavía.

En este sentido, se observa cómo la configuración política ha permitido una gran variedad de posibilidades de actuación que, no obstante, no han supuesto un comportamiento muy comprometido de forma generalizada y sistemática en la aplicación del mainstreaming de género. En el apartado siguiente, se analizarán políticas dependientes directamente del gobierno nacional, regional y local, así como de la Seguridad Social, sin que se observe una aplicación sistemática del mainstreaming de género en los diferentes niveles de gobierno. Igualmente, la colaboración y el reparto de competencias con organismos supranacionales como la Unión Europea, tampoco han supuesto la incorporación del mainstreaming de género, a pesar de la supuesta importancia del objetivo de igualdad entre los sexos para dicha institución.

## 5. ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Partiendo del estudio de la situación actual y del análisis previo realizado por multitud de autoras (Carrasco: 1999, 2004; Villota: 2000, 2001, 2004), el presente trabajo se centra en el análisis de políticas públicas concretas, destacando, no obstante, la fuerte interrelación que existe entre unas y otras. Además, se hace hincapié en el hecho de que el mainstreaming de género no se ha utilizado sistemáticamente ni en aquellos asuntos que se consideran claves, como la economía, ni en aquellos que tradicionalmente se han vinculado de forma más estrecha con la actuación de las mujeres, ni con aquellos que provocan diferencias muy significativas por sexo ni en aquellos que tienen un impacto estructural de cambio de los roles de género sobre los que se basan la mayor parte de las diferencias encontradas entre hombres y mujeres.

### 5.1. El marco institucional

La reestructuración de prácticas y estrategias políticas es una actividad complicada que requiere importantes cantidades de recursos, tanto monetarios, como humanos, de implicación, legislación, formación etc.

La creación del Ministerio de Igualdad en España en 2008 a través del Real Decreto 432/2008, de 12 de abril, señalaba en su artículo 18 que le “(c)orresponde al Ministerio de Igualdad la propuesta y ejecución de las políticas del Gobierno en materia de igualdad, lucha contra toda clase de discriminación y contra la violencia de género. Le corresponde, en particular, la elaboración y el desarrollo de las actuaciones y medidas dirigidas a asegurar la igualdad de trato y de oportunidades en todos los ámbitos, especialmente entre mujeres y hombres, y el fomento de la participación social y política de las mujeres”.

Estas competencias se trasladaron al Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad a través del Real Decreto 1313/2010, de 20 de octubre. Sin embargo, el Ministerio de la Presidencia es el encargado, según el artículo 12, de “la coordinación de los asuntos de relevancia constitucional, la preparación, desarrollo y seguimiento del programa legislativo, el apoyo inmediato a la Presidencia del Gobierno, la asistencia al Consejo de Ministros, a las Comisiones Delegadas del Gobierno, a la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios y, en particular, al Gobierno en sus relaciones con las Cortes Generales.”

Por esto, dado que el mainstreaming de género hace referencia a la inclusión de la perspectiva de género en todas y cada una de las políticas públicas y el hecho de que se trate de un asunto

de relevancia institucional, se plantea la necesidad de que esta política sea introducida en los ámbitos de actuación directa de este ministerio.

## 5.2. Criterios de selección de las políticas públicas

En la actualidad, la elección de las personas está fuertemente condicionada por su situación económica, entendida esta en el sentido más amplio de la palabra, que puede incluir desde el grado de participación en el mercado de trabajo, pasando por su nivel de ingresos o la capacidad potencial de generar ingresos unida a su capital humano o la propiedad de diferentes recursos hasta las actividades no remuneradas que realiza la persona. La literatura económica más abundante en relación al objetivo de igualdad de hombres y mujeres está centrada en la situación existente en el mercado de trabajo. Esta profusión en su análisis ha hecho que se descarte el análisis de las políticas laborales. Sin embargo, todas las políticas económicas analizadas tienen un efecto considerable en la situación de discriminación de las mujeres, ya que influyen en la situación relativa de hombres y mujeres en el mercado de trabajo o en los derechos que se determinan en función de la situación que se disfrute en este mercado.

En la siguiente tabla, se caracterizan las políticas elegidas, mostrando la diversidad de características que las definen:

**Tabla 1. Criterios de selección de las políticas públicas a analizar**

Criterio/Políticas	PNR	Sistema-de-pensiones	Permisos-de-paternidad-y-maternidad
Carácter	Económico	Económico-y-social	Social
Grupo-destinatario	Toda-la-población	8-millones-de-personas	350.000-700.000-personas
Ámbito-de-decisión	Gobierno-nacional-en-coordinación-con-la-UE	Gobierno-nacional-en-coordinación-con-las-Comunidades-Autónomas	Gobierno-nacional
Disponibilidad-de-datos-cuantitativos-desagregados-por-sexos	Prácticamente-nula	Abundante	Escasa
Vinculación-del-diseño-teniendo-en-cuenta-la-existencia-de-sexos	Nula	Media	Alta
%-PIB	Sobre-el-100%	Sobre-el-8%	Menos-del-0.2%
Tiempo-destinado-a-su-diseño	Entre-6-meses-y-un-año	Tres-años	Reforma-puntual

Fuente: elaboración propia

Por tanto, se observa, que existen diferencias cuantitativas y cualitativas en las políticas socio-económicas elegidas y que, por tanto, criterios de prioridad, facilidad, relevancia, oportunidad, experimentación u otros podrán haber sido utilizados a la hora de desarrollar efectivamente el mainstreaming de género en políticas concretas.

### **5.3. El Programa Nacional de Reformas**

#### **5.3.1. Contexto general**

El Programa Nacional de Reformas es un instrumento clave para la consecución de los cinco objetivos comunes que han de orientar la actuación de los Estados miembros y de la Unión Europea según la Estrategia Europa 2020, adoptada en el Consejo Europeo de junio de 2010. Estos objetivos están en relación con el fomento del empleo, la mejora de las condiciones para la I+D+i, el cumplimiento de los objetivos de lucha contra el cambio climático y el uso eficiente de la energía, la mejora de los niveles educativos y el fomento de la integración social avanzando en la reducción de la pobreza. A partir de dichos objetivos se han definido diez directrices orientadas a alcanzar un crecimiento "inteligente, sostenible e integrador", alrededor de las cuales giran los programas nacionales de reformas.

Por tanto, el PNR constituye un conjunto de medidas de política nacional realizadas o planteadas con un grado de coordinación alto para conseguir ciertos objetivos comunes. Sin embargo, los objetivos planteados se presentan como neutrales al género, cuando no lo son. La selección de estos objetivos, y no de otros, así como el tratamiento de los mismos, presentan claros sesgos de género. En esta misma línea, se plantea que "no existe un único conjunto de objetivos y políticas que constituyan un enfoque acertado de la macroeconomía, el acierto de la política macroeconómica debe ser juzgado desde la perspectiva de la justicia social" (Elson y Cagatay, 2000: 89). En este aspecto, resulta esclarecedor que los análisis realizados por Sen, en el que se ponía de manifiesto los sesgos del proveedor masculino, deflacionario y de mercantilización de las políticas macroeconómicas recomendadas por las instituciones multilaterales (Elson y Cagatay, 2000: 91), se evidencia también en las políticas económicas actuales de sostenibilidad de las finanzas públicas. Así, las directrices de política económica no se analizan ni diseñan teniendo en cuenta el análisis de género, por lo que, especialmente en los tiempos actuales de recorte presupuestario, los efectos tienen claramente efectos diferenciados entre hombres y mujeres.

Sin embargo, esta circunstancia no es coyuntural debida a la singularidad del momento actual, sino que ya se recogía en la Plataforma de Acción de Beijing como uno de los problemas que

impedía conseguir el objetivo estratégico de “promover la independencia y los derechos económicos de la mujer, incluidos el acceso al empleo, a condiciones de trabajo apropiadas y al control de los recursos económicos”. Entre las medidas que se proponían para que adoptaran los gobiernos se encontraba “(u)tilizar en la formulación de las políticas macroeconómicas y microeconómicas y sociales el análisis de género a fin de vigilar las repercusiones de género y modificar las políticas en los casos en que esas repercusiones sean perjudiciales”. En 1995 se partía de un desconocimiento de la situación real de todas las personas y por ello se proponía “(t)ratar de llegar a un conocimiento más completo en materia de trabajo y empleo, entre otras cosas, mediante actividades para medir y comprender mejor el tipo, el alcance y la distribución del trabajo no remunerado, particularmente el trabajo de cuidar de los familiares a cargo y el trabajo no remunerado realizado para las empresas o explotaciones agrícolas familiares”. Sin embargo, las reformas económicas y sociales planteadas en el Programa Nacional de Reformas (PNR) presentado por España en 2011 o la orientación de las reformas promovidas desde el nivel comunitario a través de las directrices no integran esta interrelación entre trabajo no remunerado y empleo.

Esto es especialmente relevante ya que la actividad de la Unión Europea en relación a la igualdad de hombres y mujeres se basa en la práctica, mayoritariamente, en el mercado de trabajo. Sin embargo, las desigualdades del mercado de trabajo no son salvable si se aíslan del contexto socio-económico y del resto de actividades necesarias para la sostenibilidad de la vida. La distribución inequitativa de empleo y salario percibido en el mercado laboral no es comprensible ni estructuralmente modificable si no se tienen en cuenta la distribución del trabajo no remunerado (Carrasco, 2004).

En el documento español se separan los retos macroeconómicos identificados por el Ecofin en junio de 2010 de los retos temáticos relacionados con los objetivos de la Estrategia 2020. Si en estos últimos, el género se considera de forma muy soslayada, poco profunda, y prácticamente sólo en los temas relacionados con el empleo y la inclusión social, en el primer apartado de retos macroeconómicos el análisis de género no es siquiera concebido, como si las reformas de las finanzas públicas, del sector inmobiliario, del sector financiero o la forma de mejorar la competitividad de la economía no tuvieran un impacto diferenciado para los hombres y las mujeres.

### **5.3.2. Aplicación del mainstreaming de género**

Sin embargo, la inaplicación de este principio en uno de los documentos de coordinación clave a escala europea, junto al Programa de Estabilidad, no ha sido pasada por alto desde la propia



Unión Europea. A pesar de incluir cuestiones relativas a políticas macroeconómicas y microeconómicas de importantes consecuencias para la actuación de las personas, con carácter diferenciado para hombres y mujeres puesto que a día de hoy su actuación en la política, en la economía y en la sociedad en su conjunto es diferente, sólo se ha tenido en cuenta la importancia de la perspectiva de género en las políticas de empleo y de inclusión social, creando redes de personas expertas en estos ámbitos y en género que puedan asesorar, valorar e indicar cuáles son las vías de avance. No obstante, la integración de sus recomendaciones en la redacción y diseño de las medidas propuestas en el PNR no se ha producido, al menos en un grado satisfactorio, hasta la fecha. El género no es sólo relevante para las políticas de empleo y relacionadas con la lucha contra la pobreza y la exclusión social, sino que también es determinante en el caso de todas las políticas económicas (Villa y Smith, 2009, 2010).

En todo caso, este documento no hace más, ni menos, que estructurar y agrupar las diferentes políticas que se van a llevar a cabo en función de los criterios de la Estrategia 2020 y, por tanto, su falta de inclusión del género es un fiel reflejo de lo que ocurre en el diseño de cada una de las políticas propuestas. A pesar de ello, si desde los ámbitos de coordinación europeo se exigieran ciertas características que forzaran la incorporación del mainstreaming de género podrían, al menos, evidenciarse la falta de uso del mismo y reclamarse como objetivo fundamental, igual que lo puede ser el crecimiento o la sostenibilidad de las finanzas públicas. Si el objetivo de igualdad de género no se visibiliza y reclama en ninguna de las estrategias de coordinación de las políticas sociales y económicas, el resultado o la causa es que la importancia que se le otorga respecto a otros objetivos es menor, contradiciendo el espíritu de lo que representa el mainstreaming de género.

En este sentido, puede ser revelador el caso del cambio climático. A pesar de que el avance en este sentido depende de la aplicación de otras muchas políticas, existe un objetivo y un indicativo global que permite evaluar si se hacen o no avances en este sentido. En el caso de la igualdad de género, estos indicadores no se encuentran incorporados a los principales documentos de decisión o líneas de actuación de la Unión Europea, a pesar de configurarse como uno de sus objetivos principales.

Así, las políticas macroeconómicas que se presentan en el PNR confían sólo o principalmente en el pleno empleo para alcanzar los objetivos sociales como la distribución equitativa de los ingresos y la eliminación de la pobreza, incorporando, dada la situación de partida, un notable sesgo de género, que privilegia al proveedor masculino, de forma similar a los análisis realizados por Elson y Cagatay (2000).

El análisis pormenorizado de todas las políticas presentadas en el PNR español de 2011 supondría prácticamente el análisis de las principales políticas diseñadas en la actualidad. Sin embargo, este análisis excede los límites del presente trabajo. Aun así, ciertas cuestiones de carácter económico, social y político quedan fuera del documento. Este es el caso de la reforma de las pensiones, que se encuentra recogida en el Programa de Estabilidad. A pesar de las significativas repercusiones que el diseño del sistema de pensiones tiene para el empleo, el crecimiento económico y la inclusión activa, es una reforma que se conceptualiza exclusivamente en relación con la sostenibilidad de las finanzas públicas y sin realizar el necesario análisis con perspectiva de género. En el siguiente apartado se realiza un análisis de la falta de incorporación de la perspectiva de género en la propuesta actual de reforma.

#### **5.4. El sistema de pensiones**

Como se indicaba previamente, el sistema de pensiones está siendo en la actualidad reformado con el objetivo de garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas. No obstante el mandato de la Plataforma de Acción de Beijing de “(r)evisar los sistemas nacionales de impuestos sobre la renta y de impuestos sobre la herencia y los sistemas de seguridad social con objeto de eliminar cualquier posible discriminación contra la mujer”, no ha sido todavía incorporado, a pesar de los casi tres años de reflexión y estudio sobre la reforma que está actualmente en proceso de aprobación.

En este epígrafe se analiza en primer lugar la situación actual del sistema de pensiones y, a continuación, la reforma propuesta, reflexionando hasta qué punto se incorpora o no el mainstreaming de género en dicha reforma.

##### **5.4.1. Situación actual del sistema de pensiones**

La implantación del sistema actual de pensiones en España comenzó en 1966 para el Régimen General de la Seguridad Social y se fue configurando paulatinamente a lo largo de la siguiente década con la progresiva implantación de las pensiones para empleadas del hogar en 1969, trabajadores autónomos en 1970 y pensiones por viudedad en 1972. A lo largo de este medio siglo se han realizado sucesivas reformas parciales, ajustes sectoriales o de ciertos regímenes y, finalmente, se incorporaron las pensiones no contributivas de forma mucho más reciente en 1990.

A continuación, se describe brevemente la situación actual de las pensiones contributiva, en primer lugar, y no contributivas, en segundo término.

### a. Las pensiones contributivas

Dado el desarrollo paulatino del sistema de pensiones, la estructura de los distintos regímenes y requisitos necesarios para tener derecho a cada tipo de pensión son variados y, aunque la mayor parte de las personas que cobran una pensión se enmarcan en el Régimen General de la Seguridad Social, las pensiones de jubilación de este régimen constituyen tan sólo el 33,3% de todas las pensiones que se perciben en España.

En este sentido, cabe señalar que existe una gran variedad de pensiones, tanto de carácter contributivo como no contributivo. Dentro de las pensiones denominadas contributivas, existen cinco clases de pensiones: incapacidad permanente, jubilación, viudedad, orfandad y favor familiar. Sin embargo, estas tres últimas clases no dependen de las aportaciones propias realizadas al sistema, sino de las contribuciones realizadas por el cónyuge, progenitor o pariente, en cada caso respectivo.

En cada régimen de la Seguridad Social existe esta clasificación, siendo los regímenes especiales actuales, fuera del régimen general, el de la minería del carbón, el agrario por cuenta ajena, el de empleados del hogar, el de trabajadores autónomos, el de trabajadores del mar, así como el correspondiente a los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales y el S.O.V.I (este último en proceso de extinción).

**Tabla 2 Importe medio mensual de las pensiones contributivas por régimen y clase**

	TOTAL	INCAPACIDAD PERMANENTE	JUBILACIÓN	VIUDEDAD	ORFANDAD	FAVOR FAMILIAR
<b>TOTAL (1)</b>	<b>754,06</b>	<b>831,49</b>	<b>854,12</b>	<b>553,89</b>	<b>339,72</b>	<b>446,81</b>
Régimen General	899,60	929,61	1.066,90	616,71	350,82	455,26
R. E. Minería del Carbón	1.320,16	1.289,07	1.752,27	710,77	509,25	697,45
R. E. Agrario cuenta ajena	504,59	477,42	556,50	446,18	332,43	372,33
R. E. Empleados de Hogar	465,44	460,68	478,87	284,20	346,05	388,56
R. E. Trabajadores Autónomos	528,10	585,54	582,65	410,01	292,37	384,06
R. E. Trabajadores del Mar	822,68	784,64	1.038,40	551,99	364,66	465,00
Acc. de Trabajo y Enfer. Profesionales	862,38	995,70	982,32	705,88	364,23	790,53
S.O.V.I.	349,32	355,88	352,49	315,26	-	-

Fuente: elaboración propia a partir del Anuario de Estadísticas del Ministerio de Trabajo e Inmigración (2009)<sup>7</sup>

Se observa (Tabla 2) que existen diferencias significativas entre los importes recibidos en cada una de las situaciones, siendo especialmente reducidas las pensiones por jubilación del

<sup>7</sup> Se utiliza esta fuente porque todavía no está disponible la versión del 2010 y los datos de actualización continua no están desagregados por sexos para todas las variables buscadas.

régimen de empleados del hogar y, en menor medida, las del R.E. Agrario por cuenta ajena y las de los trabajadores autónomos. Sin embargo, el análisis del impacto diferencial entre sexos (Tabla 3) resulta de mayor relevancia.

**Tabla 3 Cantidad de pensiones contributivas e importe medio mensual**

		<b>Total</b>	<b>Invalidez permanente</b>	<b>Jubilación</b>	<b>Viudedad</b>	<b>Orfandad</b>	<b>Favor familiar</b>
<b>Total</b>	<b>Cantidad</b>	8.531.935	920.863	5.038.861	2.270.283	264.197	37.730
	<b>Importe medio</b>	754,1	831,5	854,1	553,9	339,7	446,8
<b>Hombres</b>	<b>Cantidad</b>	4.148.312	603.014	3.246.841	154.722	136.039	7.697
	<b>Importe medio</b>	940,78	903,44	998,56	430,76	336,99	414,99
<b>Mujeres</b>	<b>Cantidad</b>	4.383.283	317.828	1.791.854	2.115.495	128.075	30.032
	<b>Importe medio</b>	577,37	694,98	592,42	562,90	342,67	454,97

Fuente: elaboración propia a partir del Anuario de Estadísticas del Ministerio de Trabajo e Inmigración (2009)

Por un lado, las pensiones de viudedad resultan ser las más importantes para las mujeres, puesto que representan la mitad de las pensiones que reciben, pero, además, son apenas algo inferiores a las obtenidas por las propias aportaciones de las trabajadoras. Sin embargo, en el caso de los hombres, las pensiones por viudedad son claramente inferiores a las de jubilación, suponiendo un incremento de sus ingresos, más allá de que en términos medios sus ingresos ya sean más elevados.

Igualmente, las pensiones del régimen de empleados del hogar tienen un impacto claramente diferencial entre mujeres y hombres, ya que los pensionistas jubilados afectados por este régimen no alcanzan el 0.1%, mientras este es el caso para el 8.8% de las pensionistas jubiladas. La reforma de este régimen solo se recoge como una posibilidad que requiere un análisis previo, a pesar de los múltiples análisis existentes al respecto, en el proyecto de reforma del sistema de pensiones. Mientras, la reforma del R.E Agrario por cuenta ajena, que afecta al 7.2% de los hombres y al 6.6% de las mujeres que reciben una pensión contributiva de jubilación, ya se ha tramitado, de forma paralela a la reforma del sistema de pensiones. El Consejo de Ministros del 29 de Abril de 2011, aprobó la remisión a las Cortes Generales del Proyecto de Ley por el que se procede a la integración del R. E. Agrario de la Seguridad Social en el Régimen General de la Seguridad Social a partir del 1 de enero de 2012. Por lo que el trato equitativo dado a las cuestiones que afectan mayoritariamente a mujeres o mayoritariamente a hombres no se está cumpliendo

## b. Las pensiones no contributivas

En España, la percepción de pensiones no contributivas está condicionada a que la persona no alcance un determinado nivel de renta, no de forma individual, sino en el conjunto del hogar. Es decir, su función es asegurar un nivel mínimo en el caso de que las rentas familiares no sean suficientes y, por tanto, el estado civil y la convivencia son condicionantes determinantes respecto al derecho a percibir este tipo de pensiones.

Las pensiones no contributivas pueden ser de dos tipos: las pensiones de la Seguridad Social no contributivas y las pensiones asistenciales. En concreto, las primeras se relacionan con la jubilación y la invalidez, siendo para personas mayores de 65 años que no cumplan todos los criterios para recibir una pensión contributiva. Sin embargo, en contra de lo que puede hacer pensar el nombre, la cantidad percibida por cada pensionista queda estipulada anualmente por los Presupuestos Generales del Estado (Tabla 4). Por su parte, las pensiones asistenciales dependen de las Comunidades Autónomas y, representan una mínima proporción de las pensiones no contributivas. Así, las pensiones no contributivas supusieron en 2009 el 14% de las pensiones contributivas, con una importancia decreciente (Tabla 5).

**Tabla 4 Pensiones no contributivas de jubilación de la Seguridad Social**

<b>Año</b>	<b>Número de pensiones</b>	<b>Pensión media mensual</b>
<b>2003</b>	282.063	251,27
<b>2004</b>	280.338	255,46
<b>2005</b>	278.556	267,35
<b>2006</b>	274.266	278,11
<b>2007</b>	267.702	290,43
<b>2008</b>	262.960	307,71
<b>2009</b>	258.873	315,45
<b>2010</b>	257.136	321

Fuente: Ministerio de Trabajo e Inmigración

**Tabla 5 Número de pensiones no contributivas y pensión media, por sexo**

		<b>Pensiones de la Seguridad Social no contributivas</b>	<b>Pensiones asistenciales</b>
<b>Total</b>	<b>Cantidad</b>	458.034	17.079
	<b>Pensión media</b>	336,3	149,9
<b>Hombres</b>	<b>Cantidad</b>	132.866	2.377
	<b>Pensión media</b>	336,33	149,86
<b>Mujeres</b>	<b>Cantidad</b>	324.060	14.702
	<b>Pensión media</b>	336,33	149,86

Fuente: elaboración propia a partir de Anuario de Estadísticas del Ministerio de Trabajo e Inmigración (2009)

En cuanto al importe de la pensión, en términos anuales, ésta varía entre el mínimo de 4.866,4 euros en 2011 si la persona vive sola hasta, hasta 8.516, euros. Son pensiones que se reciben

en 14 pagas, siendo exactamente iguales las pensiones medias para hombres y mujeres según los datos proporcionados por la Seguridad Social (Tabla 5). No obstante, dado que existen diferencias en función de las características asociadas al núcleo en el que vive la persona, resulta extraño que esto no influya en la pensión media percibida, ya que las mujeres mayores tienen una mayor esperanza vida y las pautas de comportamiento de convivencia son especialmente diferentes entre ambos sexos en las edades más avanzadas.

#### **5.4.2. Aplicación del mainstreaming de género en la reforma del sistema de pensiones**

La reforma de las pensiones, actualmente<sup>8</sup> en proceso parlamentario, se inscribe en un variado entramado de reformas cuyo objetivo fundamental es la sostenibilidad de las finanzas públicas. Sin embargo, las medidas propuestas son de carácter parcial y sólo afectan a las pensiones por jubilación, que suponen menos del 60% de las pensiones. Se modifican los requisitos de acceso pero no varía la estructura, a pesar de ser una ocasión singular para desarrollar una reforma que permita incorporar sencillez, flexibilidad, equidad y eficiencia al sistema, asegurando la sostenibilidad a través de un cambio estructural que suponga una nueva concepción del sistema de pensiones como sistema que asegure rentas a todas las personas para asegurar unos niveles de vida digna, a la vez que se tenga en cuenta el esfuerzo contributivo que se realice desde la futura entrada en vigor de la reforma (Pazos, 2010a).

Esta reforma, a pesar de inscribirse en un contexto de crisis económica, tiene sin embargo un largo recorrido de análisis detrás, cuyo debate político se ha enmarcado en la Comisión no permanente de seguimiento y evaluación de los acuerdos del Pacto de Toledo. En esta ocasión, han sido necesarios casi tres años de sesiones celebradas y recepción de documentos para establecer las recomendaciones oportunas al respecto de la reforma. No obstante, los documentos recogidos y las estadísticas mostradas en el Informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo de 29 de diciembre del 2010 no integran la perspectiva de género y, por tanto, el mainstreaming de género no se ha tenido en cuenta en una de las reformas fundamentales tanto en el ámbito social como económico.

Sin embargo, se han mostrado algunos avances en la redacción de las recomendaciones, ya que, al menos, se constata en la recomendación número 17 la existencia de diferencias entre hombres y mujeres en cuanto a las pensiones percibidas. Las menores pensiones de las mujeres se deban a menores salarios, así como a más abundante y más largas salidas del

---

<sup>8</sup> Se está revisando este apartado a mediados de junio del 2011.

mercado de trabajo, por razones de cuidado especialmente. Además, ciertas cuestiones como la influencia de las rupturas matrimoniales en la desprotección o la necesidad de reformar integralmente las prestaciones por muerte y supervivencia (en la recomendación número 13) empiezan a mostrar los hilos por los que se desgaja la actual estructura del sistema de pensiones, que tiene una importante impronta basada en la situación familiar y que desprotege a las mujeres con especial intensidad debido a la división sexual del trabajo.

Sin embargo, se señala que la pensión de viudedad y orfandad debe mejorar en todo caso. En este sentido, cabría plantearse qué se entiende por mejorar estas pensiones, ya que en el largo plazo, teniendo en cuenta la perspectiva de género y la deseable autonomía de las personas, estas pensiones deberían dejar de tener sentido, puesto que toda persona debería haber podido realizar aportaciones a la Seguridad Social y, si no, tener asegurada unas condiciones de vida dignas, más allá de su estado civil o el tipo de parentesco que se tenga con una persona contribuyente determinada.

Además, la falta de perspectiva de género se ha trasladado de este informe al Pacto Social y Económico firmado el 3 de febrero de 2011 por los agentes sociales y el gobierno y, posteriormente, al proyecto de ley que recoge la reforma de las pensiones<sup>9</sup>. Así, en este proyecto, el artículo 9 recoge los beneficios por cuidado reforzando los roles de género, asumiendo explícitamente el papel de las madres como principales cuidadoras.

En lo relativo al informe del impacto de género<sup>10</sup>, que es una de las pocas medidas existentes para integrar el mainstreaming de género en las políticas públicas, existe un desarrollo muy escaso. Se incluye en la memoria del análisis de impacto normativo y, a pesar de no incluir las estadísticas desagregadas por sexo sistemáticamente y reforzar los roles de género en lugar de hacer lo contrario, el resultado otorgado es positivo. No se analiza en qué sentido variarán las pensiones y las diferencias actuales entre hombres y mujeres. A priori, esta reforma no está disminuyendo las diferencias existentes entre hombres y mujeres, que es el objetivo de igualdad de género, y, sin embargo, el impacto de género está atribuyendo a la reforma este paso hacia una mayor igualdad, sin explicitar cómo y sin tener en cuenta los aspectos de retroceso.

En este sentido, las pensiones de viudedad, concebidas en un momento histórico en el que las mujeres casadas que estaban incorporadas al mercado laboral formal eran una minoría y que

---

<sup>9</sup> Anteproyecto de ley sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de seguridad social.

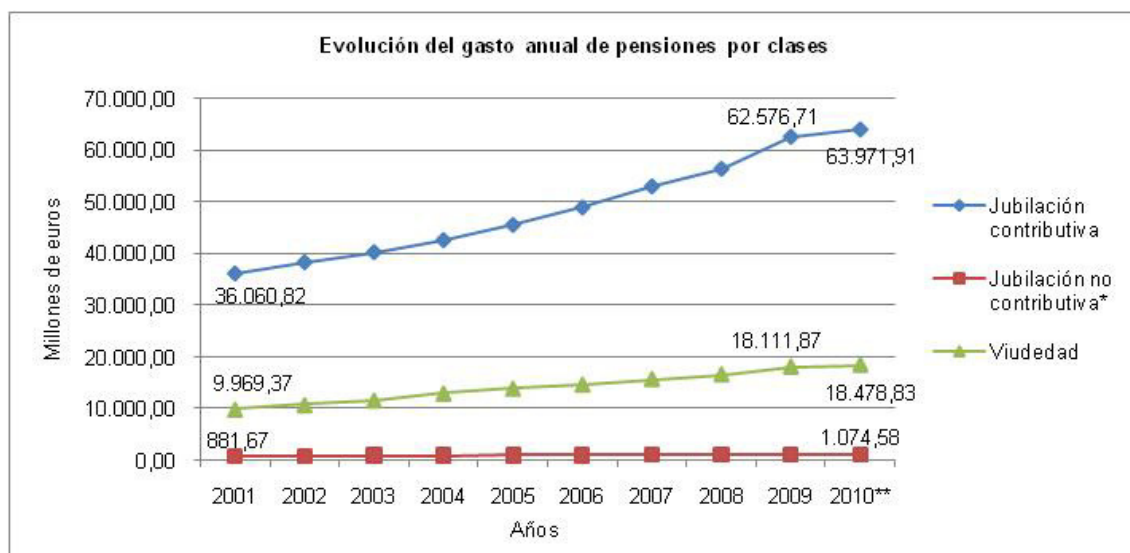
<sup>10</sup> Memoria del análisis de impacto normativo. Anteproyecto de ley sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de seguridad social.

pretendían asegurar el mantenimiento de recursos ante la defunción del “cabeza de familia”, no se han revisado. De hecho, en la actualidad, son compatibles con las propias pensiones de jubilación y, se da el caso, de que son necesarios menos requisitos en cuanto a la aportación a la Seguridad Social para recibir la pensión de viudedad que para recibir la propia pensión de jubilación.

La equidad y mantenimiento de rentas podría ser asegurado con una reestructuración del gasto, de tal forma que, mediante periodos de transición, se asegure estas rentas a las personas que en su momento no pudieron participar en el mercado laboral, mientras que a medio y largo plazo se estructure un sistema de pensiones independiente del estado civil de la persona, basado en su contribución al sistema u otros requisitos que puedan estipularse como la mera ciudadanía, tal como ocurre para el caso de las pensiones no contributivas, aunque sin requisitos de comprobación de rentas.

Dado el gasto en los diferentes tipos de pensiones (Gráfico 1), una reforma que tuviera en cuenta la perspectiva de género podría suponer una mayor eficiencia del sistema en el medio y largo plazo, ya que las pensiones por viudedad son crecientes en mayor proporción que las no contributivas, pero no cumplen necesariamente con los objetivos del sistema y tampoco con el de reducir las diferencias entre hombres y mujeres, especialmente, en cuanto a incentivo a incorporarse oficialmente al mercado de trabajo se refiere.

**Gráfico 1. Evolución del gasto anual de pensiones**



Fuente: Alonso San Alberto, D. y Pazos Morán, M. (2010)

En todo caso, parece intuitivo pensar que un análisis con perspectiva de género del sistema debería analizar cómo se dividen los recursos entre hombres y mujeres. Si bien se han producido avances, ya que antes de 2005 no se daban datos desagregados por sexo en cuanto

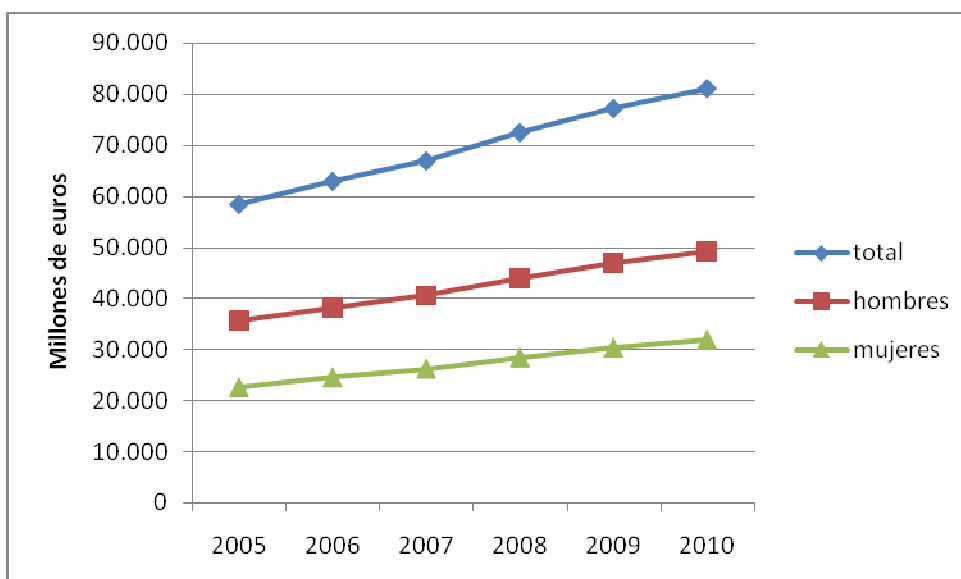


a la media del importe cobrado por cada uno de los sexos, ahora, esto ya es posible analizarlo. Igualmente, esto hace posible analizar la evolución en la distribución de los recursos destinados a pensiones contributivas.

En este sentido, se observa que en 2010, el 60.7% de los recursos destinados a las pensiones contributivas fueron a parar a los hombres frente a un 39.7% que se destinaron a pagar las pensiones de las mujeres. Además, este dato es especialmente significativo, ya que las mujeres suponen un 57% de la población mayor de 65 años, principal destinataria de las pensiones contributivas. En 2009, sólo el 7.1% de las pensiones fueron destinadas a personas menores de 65 años. En concreto, 264.883 hombres y 94.367 mujeres recibieron pensiones con menos de 65 años. De los recursos totales dedicados a hombres, el 11.2% fue para hombres menores de 65 y del total dedicado a mujeres, el 7.4% se dedicó mujeres menores de 65. Se observa que no se ha producido apenas una redistribución de los recursos en los últimos cinco años, ya que en el 2005 la proporción era del 61% para los hombres y el 39% para las mujeres (Gráfico 2). Además, el objetivo de mayor sostenibilidad relacionado con un cobro de las pensiones más tardía se está produciendo en mayor medida entre las mujeres.

Mientras que en muchos análisis se hace hincapié en la mayor esperanza de vida de las mujeres y en que recibirán pensiones durante más años, no se analiza que empiezan a recibirlas más tarde en mayor proporción y que las cantidades que reciben es mucho menor (Gráfico 2).

**Gráfico 2. Evolución del gasto en pensiones contributivas desagregado por sexo (2005-2010)**



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Ministerio de Trabajo e inmigración.

Por tanto, modificar esta estructura, atendiendo a las causas resulta esencial si se quiere incorporar el mainstreaming de género. Reformas parciales sobre los criterios de acceso a la pensión de jubilación no parecen estar modificando sustancialmente la estructura del sistema de pensiones ni su diferenciada contribución a mantener el nivel de ingresos de las personas cuando ya no se encuentran en edad de trabajar.

## **5.5. Los permisos de paternidad y maternidad**

### **5.5.1. Actual marco de interpretación de los permisos**

El cuidado de las niñas y los niños es otra cuestión fundamental a la hora de desarrollar políticas públicas, ya que su correcta atención es esencial para el bienestar de las criaturas y, además, tiene considerables consecuencias en el reparto de los tiempos para la estructura productiva. Actualmente, el mayor número de horas dedicado al cuidado de menores es empleado por mujeres, tanto de forma remunerada en el sistema educativo y fuera de él, como por medio de trabajo no remunerado. En este sentido, el 92,2% de las mujeres emplean 4 horas y 25 minutos en media al día en actividades del hogar y dedicación a la familia, mientras que el 74,4% de los hombres expresa dedicar 2 horas y 28 minutos en estas mismas actividades<sup>11</sup>. En particular, el 18,6% de las mujeres emplean al cuidado de niños en media dos horas y once minutos al día mientras que el 11,2% de los hombres realizan esta actividad durante una hora y 27 minutos<sup>12</sup>. Además, hay que tener en cuenta que durante la realización de otras tareas simultáneas en el hogar, el acompañamiento de menores no queda reflejado en las encuestas, por lo que el tiempo empleado es posiblemente superior, en función del tiempo total dedicado al hogar y la familia.

A pesar de la diferencia estructural del reparto del cuidado de menores entre hombres y mujeres, las políticas que se han estructurado no han sido diseñadas para un reparto equitativo del cuidado entre hombres y mujeres. En este sentido, ya existía esta preocupación y consenso al respecto hace más de 15 años, mostrado a través del objetivo estratégico de la Plataforma de Acción de Beijing de “fomentar la armonización de las responsabilidades de las mujeres y los hombres en lo que respecta al trabajo y la familia”. Si bien en cierta medida se ha impulsado el trabajo remunerado de las mujeres no se ha fomentado de manera similar el incremento de las responsabilidades de cuidado de los hombres.

---

<sup>11</sup> Encuesta de Empleo del Tiempo (2009-2010). INE.

<sup>12</sup> Encuesta de Empleo del Tiempo (2002-2003). INE. (Los datos recientes de este nivel de desagregación todavía no están disponibles)

Igualmente, se acuerdo en la Plataforma de Acción de Beijing que los gobiernos han de adoptar medidas que permitan “(a)segurar, mediante leyes, incentivos o estímulos que se den oportunidades adecuadas a las mujeres y los hombres para obtener licencias y prestaciones de maternidad o paternidad; promover que la distribución de las responsabilidades del hombre y la mujer respecto de la familia en pie de igualdad, incluso mediante leyes, incentivos o estímulos apropiados, y promover además que se facilite la lactancia a las madres trabajadoras “. No obstante, ni en España, ni en el resto de los países firmantes de la Plataforma de Acción, se han aprobado medidas que iguallen los derechos de hombres y mujeres para poder ejercer su responsabilidad de cuidar a aquellos individuos que traen al mundo y que necesitan de cuidados para subsistir.

En este sentido, se puede explicitar que los permisos de maternidad se vinculan al bienestar de la madre, aunque son idénticos en el caso de adopción, mientras que los de paternidad se vinculan al cuidado de los niños y a la corresponsabilidad paterna. Esta asimetría, expresamente patente en la legislación comunitaria, refleja la falta de incorporación de un marco de diseño de políticas públicas en el que la familia se entienda como “un modelo de negociación en el que la diferencia de género en el acceso a los recursos económicos y no económicos condiciona la elaboración de las metas económicas del hogar, la distribución del trabajo y la asignación del ingreso, con consecuencias para el bienestar de cada miembro de la familia” (Benería, 2003). Resulta curioso que este tipo de conceptualizaciones sobre la división de tareas en los que se plantean evidentes conflictos cooperativos se intente aplicar al diseño de políticas de desarrollo, pero no se integre en el diseño de políticas públicas en los países desarrollados, a pesar de que el diagnóstico sobre su crucial influencia en la igualdad entre sexos está ya realizado y más que incorporado al conocimiento de la academia.

Por tanto, a la hora de diseñar los permisos de paternidad y maternidad resulta evidente la necesidad de abordar las cuestiones de forma simétrica entre mujeres y hombres, reflejando verdaderamente qué parte del permiso es para el bienestar de la madre y su recuperación tras el parto y qué parte es para el cuidado de la persona recién nacida. Así, los permisos se definen como un periodo en el que padres y madres se adaptan a la nueva presencia de una persona y la cuidan. Este cuidado esencial para los bebés se considera, sin embargo, temporal si se quiere fomentar la participación de las personas adultas cuidadoras en el empleo remunerado, por lo que otras políticas de cuidado son necesarias. Aquí, se manifiesta como las políticas sociales y las económicas están íntimamente vinculadas, ya que refieren a diferentes aspectos de la persona, que no son divisibles, sino dependientes unos de otros.

Este segundo periodo debe ser igual para todas las personas, mujeres y hombres, que se han responsabilizado de criar y cuidar a un menor, ya sea por nacimiento, adopción o acogimiento, y, en este sentido, garantizar la posibilidad de ejercer este cuidado resulta una forma coherente de fomentar dicho cuidado, tal como ha demostrado la experiencia internacional.

Respecto al primer periodo, para garantizar la salud de la madre existen diferentes políticas, siendo una de ellas permitir que sea cuidada por la otra persona adulta responsable de la criatura recién nacida si existiera o garantizando una asistencia sanitaria y social más amplia.

### **5.5.2. Grado de aplicación del mainstreaming de género**

El país que ha optado en mayor medida por políticas que promuevan el reparto más equilibrado del cuidado de menores ha sido Islandia, con una reforma sustantiva aprobada en el año 2000 de los permisos por paternidad y maternidad<sup>13</sup>. Actualmente, los permisos se dividen en tres periodos de tres meses, uno para la madre, otro para el padre y otro transferible, que de facto, es utilizado mayoritariamente por las madres. Si bien no se ha optado por la total individualización de los permisos y el uso de los mismos sigue presentando una marce de género, este cambio legislativo ha provocado una reducción en la diferencia de horas de trabajo remunerado entre hombres y mujeres una vez que nace su hijo o hija, reduciendo el número de horas de ellos y aumentando el de ellas (Eydal, 2009: 33). Además, el cuidado de menores se reparte más equitativamente entre las parejas en las que ambas personas han tomado el permiso parental, no sólo durante el permiso en sí, sino en la crianza posterior, reflejando la importancia de este momento para el establecimiento de roles y la asunción de responsabilidades de cuidado por parte de los dos progenitores. En este sentido, es significativo señalar que la cantidad de tiempo que el padre o la madre toma en el permiso es significativa para la asunción de responsabilidades (Seward et al., 2006: 7). Así, en el caso de los padres estadounidenses, dado que la media de tiempo que se toman para cuidar a sus hijos recién nacidos es de 12 días, este hecho parece tener escaso impacto en la asunción de responsabilidades posterior al permiso.

En el caso concreto de España, con la influencia de la legislación europea correspondiente, se ha avanzado muy ligeramente en este reparto de tareas del cuidado de los niños. Las responsabilidades familiares siguen apareciendo en documentos oficiales como una cuestión que afecta esencialmente a las mujeres. Se establece el problema sin atender a la situación de partida en la que las diferencias de género se están estableciendo en la propia legislación. Los

---

<sup>13</sup> Act on Maternity/Paternity and Parental Leave no. 95/2000.

hombres no tienen los mismos derechos y deberes que las mujeres. Uno de los momentos cruciales en los que se establecen los roles de género en el seno de las parejas es el momento de tener o adoptar a una criatura. Los estudios sobre el mercado de trabajo y usos del tiempo señalan que es en ese momento en el que aumenta sustancialmente la asimetría entre los dos miembros de la pareja (Pazos, 2010b). Es en ese momento, cuando la ley establece una cuña que se reproducirá a lo largo de la vida de la descendencia y de la propia convivencia de la estructura familiar, por lo que el mainstreaming de género no se encuentra incorporado en el análisis de esta política tan concreta y que afecta de forma tan determinante a la discriminación en el mercado laboral de las personas que cuidan a su descendencia, mayoritariamente mujeres, y a todas aquellas que no tienen garantías jurídicas de poder ejercer ese cuidado, mayoritariamente los hombres.

Las tareas de cuidado afectan directamente a la menor participación de las mujeres que de los hombres en el mercado de trabajo remunerado y a las peores condiciones en las cuales éstas se incorporan, ya que todas las mujeres, por el efecto estadístico, se consideran como menos disponibles laboralmente que los hombres. Sin embargo, esta situación no es planteada desde la falta de participación de los hombres en las tareas de cuidado, igualmente necesarias para la sostenibilidad social y económica de la población. En este sentido, las diferencias son muy elevadas: el 3.5% de los hombres entre 16 y 55 años declaran estar inactivos por motivos de cuidado, mientras que esta proporción aumenta hasta el 38.9%<sup>14</sup> en el caso de las mujeres. Por tanto, la corresponsabilidad en el cuidado se muestra como un prerequisite básico para conseguir la igualdad en el mercado de trabajo, por lo que la legislación y los derechos que regulan la posibilidad de este reparto equilibrado se muestran fundamentales cuando se aplica el mainstreaming de género a las cuestiones relacionadas con las tareas de cuidado, las prestaciones de la Seguridad Social y el mercado de trabajo.

En la actualidad, en España existe un permiso por paternidad que, hasta la fecha, dura 13 días. Se creó a través de la Ley 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad Efectiva entre Mujeres y Hombres de 2007. Sin embargo, el mainstreaming de género no se aplicó o lo hizo de forma insuficiente, ya que no se propuso el objetivo de igualar los derechos entre los dos progenitores, sino que sólo permitió al padre o al otro progenitor, en caso de adopción, estar presente en la situación de cambio estructural, sin que la responsabilidad individual de cuidado por parte de ambas figuras quedara configurada. Estas dos semanas deberían haber alcanzado las cuatro semanas a principio de 2011, pero se estableció una prórroga, aplazando

---

<sup>14</sup> Encuesta de Población Activa (2010).

la entrada en vigor hasta el año 2012, sobre la base de reducir el gasto público. Este cambio tiene consecuencias fundamentales para la igualdad de género, ya que da fuertes señales de una reducción en la importancia dada a las cuestiones de igualdad de las políticas públicas. Sin embargo, puede dar la oportunidad de mejorar el diseño del permiso de paternidad, ya que no fue diseñado tomando debidamente en cuenta la perspectiva de género.

De acuerdo con la ley, los objetivos principales del permiso de paternidad son "fomentar una distribución igual de responsabilidades familiares entre el padre y la madre", mejorar "la imagen del padre", y "apoyar la participación de las mujeres en el mercado de trabajo". Sin embargo, las decisiones contradictorias sobre la aplicación de la legislación sobre el permiso de paternidad, así como el diseño de su redacción, muestran una falta de determinación en estos objetivos.

Tal como está definido el permiso de paternidad actualmente, el permiso de paternidad es concebido de tal manera que la paternidad y la maternidad o la lactancia coinciden. El permiso de maternidad tiene una duración de 16 semanas, de los cuales los seis primeros son obligatorios para las madres en caso de parto. Para las diez semanas voluntarias, la madre tiene el derecho de decidir si las toma o si las cede total o parcialmente al padre.

Por lo tanto, la postergación de la extensión del permiso reduce el apoyo a los padres que actualmente participan y/o quieren participar en el cuidado, partiendo de una situación, la actual, en la que sus derechos son menores que los de las madres, por lo que la distribución equitativa del cuidado no está promovida: el derecho a cuidar de sus hijos está mucho más protegido para las madres que para los padres (16 semanas más 2 o 3 semanas de acumulación de la lactancia en comparación con las dos semanas del padre) y la obligación de hacerlo es sólo considerada para las madres biológicas (6 semanas). Como resultado, los incentivos para mantener los roles tradicionales de género y la falta de apoyo a la función del padre, se mantienen, lo que tiene consecuencias muy negativas en materia de igualdad de género no sólo para las personas que actualmente tienen un empleo, sino también para aquellas personas desempleadas e inactivas así como para las perspectivas y percepciones de de actuales y potenciales empleadores. Como algunas mujeres están menos disponibles para trabajar de acuerdo a la ley y esta situación no se espera que sea fuertemente modificada en el corto o medio plazo, la discriminación estadística contra las mujeres trabajadoras no tiene visos de reducirse.

En cuanto a los recursos empleados, los permisos de paternidad pagados por la Seguridad Social supusieron el 1,7% de las prestaciones pagadas por permisos de maternidad. En

términos absolutos, los permisos por paternidad ascendieron a € 220 millones en 2009 (0,02% del PIB). Un coste similar es el previsto para la ampliación a 4 semanas, que sin embargo no se ha considerado como suficientemente importante para ser asumido.

El permiso de paternidad fue demandado por el 80,2%<sup>15</sup> de los padres en 2009 en comparación con el número total de madres, lo que refleja el éxito de la medida. Por otra parte, la mayor parte de la población (71,9%)<sup>16</sup> cree que el modelo de familia ideal es la compuesta por dos progenitores igualmente dedicados al trabajo remunerado y a las actividades de cuidado, razón que debiera impulsar las medidas destinadas a aumentar los permisos de paternidad. En concreto, este ideal es compartido por el 68.9% de los hombres y el 74.8% de las mujeres.

Con el fin de mejorar los objetivos definidos en la ley, se ha calculado que el coste de una propuesta cuyo objetivo sea la igualdad total de los permisos entre los dos miembros de la pareja alcanzaría una aportación extra de 220 millones de euros cada dos semanas adicionales. Sin embargo, este gasto en permisos de paternidad tendría compensaciones en términos de un uso más productivo del capital humano femenino, de una reducción en la discriminación de género en la legislación, la optimización del uso de la capacidad de cuidado por parte de toda la población, etc. Además, este objetivo de igualdad total supondría una aplicación del mainstreaming de género, ya que permitiría el desarrollo de roles masculinos y femeninos diferentes, en función de las preferencias de cada persona y no basados en los roles tradicionales asociados a cada sexo.

En conclusión, el permiso de paternidad igual al de maternidad es fundamental no sólo para aumentar la participación femenina en el mercado laboral y reducir las diferencias salariales, sino también, para cambiar los roles de género tradicionales que sustentan las desigualdades de género, apoyando el hecho de que el cuidado es una actividad tanto masculina como femenina; es una actividad fundamental para la sostenibilidad de la vida. Por lo tanto, todas las medidas que no se dirigen a esta igualdad total están en contra de la igualdad de género, ya que refuerzan la idea de que esta cuestión no es tan importante como efectivamente es la igualdad entre las personas, más allá de su sexo.

---

<sup>15</sup> Ministerio de Trabajo e Inmigración.

<sup>16</sup> Barómetro del CIS, marzo 2010.

## 6. CONCLUSIONES

La igualdad ante la ley es un derecho recogido en el artículo 14 de la Constitución española de 1978. De forma similar, la Unión Europea tiene como finalidad promover la igualdad, como uno de sus valores fundamentales, tal como se recoge en el Tratado de la Unión Europea. A instancias supranacionales, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, así como la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, son instrumentos legales que pretenden asegurar la construcción de una sociedad en la que hombres y mujeres tengan los mismos derechos y puedan elegir con total libertad la forma de desarrollo personal que desean. Sin embargo, la realidad está muy alejada de ser igualitaria en la mayor parte de los países del mundo y, en concreto, también en España, a pesar de su ventajosa posición relativa.

Dados los datos que permiten vislumbrar esta realidad desigual para hombres y mujeres, se ha propuesto como una estrategia a escala internacional el *mainstreaming* de género, para incluir en el análisis, diseño y ejecución de las políticas públicas esa realidad y poder superarla para alcanzar una sociedad más acorde con los principios que declara.

No obstante, se constata que, más allá de los compromisos formales y los discursos en pro de esos valores, la actuación práctica de las autoridades públicas no incluye de forma sistemática las diferentes situaciones y preferencias de los individuos que constituyen su población. En particular, la categorización instantánea que se realiza cuando un individuo nace, ser hombre o mujer, no es considerada en las políticas públicas, a pesar de las consecuencias sociales, políticas, económicas e incluso jurídicas que esto conlleva.

El sector público, como principal agente regulador de la sociedad y la economía, no sólo no está actuando a través de sus políticas a favor de la igualdad, combatiendo los estereotipos y los roles de género, sino que los está fomentando a través de prácticas y políticas que se consideran “naturales” o “neutrales”. Pese a su claro sesgo de género, esta concepción de supuesta neutralidad proviene de la falta de diversidad de personas en los puestos en los que se toman decisiones y en aquellos que analizan, diseñan y ejecutan las políticas públicas.

Como se señala desde la economía pública, el sector público no es un agente benévolo que actúa buscando el mayor bienestar de todas las personas, por dos cuestiones fundamentales. En primer lugar, detrás de este sector público, hay personas concretas con intereses propios, que no tienen por qué ser coincidentes con los de la sociedad en general o con los de los individuos con realidades diferentes, como es el caso de muchos hombres y de muchas mujeres. En segundo lugar, aunque estas personas no tuvieran sus propios intereses, no es



posible agregar todas las preferencias de todas las personas sin introducir juicios de valor. Por tanto, la única forma de aproximar en mayor medida los intereses de la mayor variedad de personas y la actuación del sector público, es que la representación en ese sector sea variada.

En el caso concreto que nos ocupa, dado que el género se encuentra muy vinculado con el sexo de las personas, optar porque hombres y mujeres participen de forma equitativa es un paso fundamental para poder introducir el mainstreaming de género. Los roles de género están tan arraigados en la sociedad y en la identidad de los individuos que, probablemente, sólo la participación equilibrada de personas de género masculino y femenino en las decisiones permita introducir las diferentes perspectivas y preferencias. Sin embargo, dado que el género es un constructo social que varía notablemente en función del contexto de la persona, es el sexo la variable que clasifica y jerarquiza generalmente. Introducir esta variable de forma sistemática es la única forma de analizar si existe una evolución en la distinta situación de hombres y mujeres en todos los ámbitos de la vida. En el campo del diagnóstico de situación diferencial entre hombres y mujeres, el análisis de las políticas muestra cierto avance hacia la desagregación por sexos de los indicadores actualmente recogidos, pero todavía es limitado a la hora incorporar situaciones diversas no asociadas con el modelo de varón que trabaja de forma remunerada.

En este sentido, el concepto de mainstreaming supone un avance en la calidad de las políticas públicas, ya que no se trata de observar la situación de las mujeres, sino la de los hombres y las mujeres, es decir, de la sociedad en su conjunto, teniendo en cuenta el resto de variables que influyen notablemente en la situación de la persona concreta, como la edad, el nivel de ingresos, su estado civil o el nivel de formación. Además, se trata de aplicarlo a todos los ámbitos, de tal forma que pueda observarse las interrelaciones que existen entre las distintas esferas sociales, económicas, políticas y jurídicas.

A pesar de la conveniencia de esta concepción integral de las políticas públicas y el supuesto apoyo político recibido, la práctica en España muestra una realidad diferente. Dado que el mainstreaming es un enfoque muy exigente, se ha optado por analizar políticas con características diferenciadas, para observar si quizá se está produciendo una aplicación diferente en función de las cuestiones más urgentes, más valoradas o más diferenciadas. Sin embargo, no se ha encontrado un criterio significativo que marque diferencias en el nivel de avance o desarrollo de la incorporación del mainstreaming de género a las políticas públicas.

El trabajo ha partido del análisis de políticas consideradas de carácter fundamentalmente económico (Programa Nacional de Reformas), social (permisos de paternidad y maternidad) o

con una influencia económica y social muy relevante (sistema de pensiones). También se ha recogido la posibilidad de que el grado de aplicación del mainstreaming de género dependa del agente promotor de la política. Es decir, se ha considerado a la Unión Europea en interacción con el gobierno nacional, en una política eminentemente de coordinación, (PNR) y a la Seguridad Social, en una actuación independiente o coordinada con la administración central y las regionales (permisos parentales y sistema de pensiones, respectivamente). Igualmente, se ha tenido en cuenta el alcance monetario de las políticas, desde aquellas de una envergadura casi coincidente con todas las actividades que conforman el PIB español (PNR), de alcance medio (pensiones) o de un alcance mínimo (permisos parentales). Por otra parte, también se ha considerado que las políticas estuvieran mas asociadas a roles tradicionalmente masculinos o femeninos. Esto es, dado que la separación de roles es mayor en actividades como el cuidado, que todavía está realizado principalmente por mujeres, se partió de la posibilidad de que quizá fueran prioritarias. No obstante, se ha contrastado que este no es el caso y que incluso los pequeños avances propuestos no suponen una prioridad política. Adicionalmente, se ha usado como criterio para elegir las políticas analizadas el tiempo de preparación de las mismas: varios años (pensiones), meses (PNR) o decisiones discrecionales, quizá instantáneas, (permisos parentales) y el número de personas y/o agentes implicados. Por último, otra de las variables que se ha usado a la hora de elegir de las políticas socioeconómicas analizadas ha sido la disposición abundante o escasa de información que tenga en cuenta la variable sexo. En este aspecto, mientras la información relativa a las pensiones es abundante, la relativa a los permisos parentales es insuficiente y la relativa a las cuestiones planteadas en el PNR no es analizada teniendo en cuenta el sexo en la mayor parte de las ocasiones.

En todo caso, el análisis no muestra diferencias muy significativas, pero, al menos, parece evidenciar que cuanto mayor y más variado son las personas involucradas en el diseño de las políticas, más probabilidades hay de que el mainstreaming de género sea incorporado en alguna medida. Así, en el caso del PNR y en alguna de las recomendaciones del Pacto de Toledo, existen algunos apartados que introducen, al menos levemente, la perspectiva de género, aunque las políticas en su conjunto no lo hagan.

Por tanto, pese a la potencial apuesta política por la igualdad entre hombres y mujeres, reconocida en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, que ha sido incluso calificada como una ley para implantar el mainstreaming de género, se observa que no se están produciendo avances sistemáticos y contundentes en la aplicación del mainstreaming de género en las políticas públicas, al menos en aquellas con un

mayor alcance económico. La obligación legal de introducir el análisis de género en cada una de las etapas de creación y aplicación de una política pública no se está produciendo en las políticas económicas y sociales de forma efectiva.

Pese a observarse un incremento de la sensibilización, tanto de la ciudadanía en general como del sector público en particular, la aplicación del mainstreaming de género y, en particular, del impacto de género, es todavía deficiente. No obstante, el mainstreaming de género, o lo que es lo mismo, tener en cuenta las situaciones, necesidades, preferencias o cualquier otra circunstancia diferenciada entre hombres y mujeres a la hora de planear, diseñar, poner en práctica y valorar las diferentes políticas públicas, está muy lejos de ser la realidad en España hoy en día.

Se podría plantear, que la ausencia de incorporación de mainstreaming de género está causado por la falta de análisis de la situación. Sin embargo, en un sentido global esto no configura la realidad, ya que existen numerosos análisis sobre la situación diferencial de hombres y mujeres, muchos de ellos financiados por el propio sector público. Sin embargo, a la hora de reformar políticas tan vitales para el bienestar de las personas, ya sean mayores o menores, particularmente, pero también, de otras personas que conviven con ellas, así como para la sociedad en su conjunto, no se está teniendo en cuenta sistemáticamente el impacto diferencial entre hombres y mujeres y cómo la ley y la implantación de las políticas puede reducirlo.

En los casos concretos planteados, existe una gran influencia del sistema de pensiones, los permisos de cuidado infantil o la estructura económica general y sectorial en la decisión de participar en las diferentes estructuras de la sociedad (mercado de trabajo, sistema político, trabajo no remunerado) y en el mantenimiento de roles diferenciados entre hombres y mujeres y posibilidades de elección vitales. Frente a la decisión individual de cuidar, trabajar de forma remunerada, combinar ambas situaciones u otras opciones que quieran tomarse, se está privilegiando unas determinadas formas, jerarquizando las conductas asociadas a roles femeninos y masculinos y, por tanto, afectando negativamente a un conjunto concreto de la población, ya que reduce las posibilidades de elección libre en función del sexo de la persona, cuestión que pretende eliminar el mainstreaming de género. El objetivo final del mainstreaming de género es permitir que lo denominado femenino y masculino, asociado a la tradición y la costumbre, deje de estar asociado a la clasificación que se hace de las personas de hombre y mujer, de tal forma que, las preferencias de todas las personas, sean consideradas en las políticas públicas y que, por tanto, no se penalicen unas preferencias

frente a otras y se permita el mayor desarrollo del potencial humano, social, político y económico de la población.

## **6.1. Implicaciones políticas**

Teniendo en cuenta el análisis previo y la literatura relativa al tema analizado, se hace patente la necesidad de incorporar la perspectiva de género al diseño y puesta en práctica de las políticas públicas. A pesar del objetivo explícito de igualdad entre los sexos incorporado en la legislación nacional e internacional, no se están produciendo avances constantes y consolidados en este sentido.

La principal conclusión del trabajo avala las conclusiones generalmente obtenidas en este ámbito de estudio. Las cuestiones de género no son aspectos puramente cuantitativos de participación en recursos y toma de decisiones, sino que suponen también aspectos cualitativos. La calidad de las políticas públicas pasa por la consideración de las diferentes preferencias y estrategias de los diversos individuos de la sociedad. Para esto, es necesario incorporar la perspectiva de género en su diseño. Con el objetivo de que esto sea posible es necesario que mujeres y hombres ocupen de forma equitativa los puestos de decisión políticos, económicos y sociales, así como aquellos de diseño de políticas y estrategias de supervivencia, de tal forma que se produzca una revisión del propio sistema público.

Tras quince años de apuesta por el mainstreaming de género, desde la Plataforma de Acción de Beijing, no se han conseguido avances demasiado notables en el funcionamiento cotidiano de las estructuras públicas tradicionales. Sólo la apuesta política decidida por el objetivo de la igualdad ha permitido ciertos avances, como fue la aprobación de la ley Orgánica 3/2007 y la creación del Ministerio de Igualdad, que, sin embargo, esta última institución no ha perdurado en el tiempo. En cuanto se cuestionan o se reducen las estructuras institucionales de apoyo a la estrategia de mainstreaming de género, la perspectiva de género en el diseño y aplicación de políticas públicas pierde la relativa vigencia ganada. Así, se ha observado que ciertos avances en la consecución de igualdad entre hombres y mujeres, como el aumento de los derechos de los padres a cuidar de sus bebés, se tambalean en situaciones económicas adversas como la actual. Es decir, que la igualdad de género no se concibe políticamente como impulsora del crecimiento económico. En este sentido, a pesar de no ser objeto del presente análisis, cabe plantearse cómo la falta de incorporación del mainstreaming de género puede hacer que las políticas aplicadas en el contexto de crisis económica estén afectando de forma diferenciada a hombres y mujeres. Una vez más, sólo la incorporación de situaciones y

preferencias diferenciadas en los puestos de toma de decisión puede asegurar la incorporación de diferentes visiones.

Además, la incorporación sistemática del mainstreaming de género sirve igualmente para plantearse un instrumento de mejora de la calidad de las políticas públicas, ya que si se convierte en posible la incorporación sistemática de las preferencias de mujeres y hombres, se podrá, de forma similar, incorporar al análisis otras variables diferentes al sexo que pueden configurar posibilidades de acción o preferencias, igualmente diferenciadas, como puede ser la edad, la educación, el nivel de renta, la nacionalidad, la orientación sexual, la etnia, el estado de salud, o cualquier otra variable que condicione o pueda condicionar las opciones políticas.

En esta línea, se está empezando a posicionar la Unión Europea en relación a la juventud, señalando la importancia de incorporar la situación de las personas jóvenes en sus distintos ámbitos de actuación, como el mercado de trabajo, la participación política o la inclusión social. Si bien el concepto de “mainstreaming de juventud”, en el sentido de introducir la situación particular de la juventud en la todas las políticas<sup>17</sup>, todavía no se está usando, los documentos oficiales ya recogen esta posibilidad.

En definitiva, el mainstreaming puede ser una herramienta para acercarnos a un modelo político, económico y social que asegure los mismos derechos y oportunidades a todas las personas, garantizando la diversidad del individuo y su capacidad de elegir, a pesar de que, en muchas ocasiones, las personas no puedan situarse, ni a priori ni a posteriori, en el grupo privilegiado de la sociedad.

---

<sup>17</sup> Resolution of the Council and of the Representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council, on the active inclusion of young people: combating unemployment and poverty (2010/C 137/01): “ (...)Within the context of mainstreaming a youth perspective into other relevant policy fields (...)”.

## 7. BIBLIOGRAFÍA

### 7.1. Referencias bibliográficas

ALONSO SAN ALBERTO, D. y M. PAZOS MORÁN (2010) “Equidad y eficiencia en el sistema español de pensiones: una revisión crítica”, Instituto de Estudios Fiscales, Papeles de trabajo nº4/2010.

ARROW, J. K. (1951): *Social Choice and Individual Values*. New Haven: Yale: University Press.

ARTIS, M. y F. NIXSO (Ed.) (2007): *The Economics of the European Union: policy and analysis*. Oxford: Oxford University Press.

BENERÍA, L. (2003): *Gender, Development and Globalization, Economics as if All People Mattered*. Routledge, New York.

BUDLENDER, D. (2002): “Review of Gender Responsive Budget Initiatives” en D. Budlender et al., *Gender Budgets Make Cents: Understanding Responsive Budgets*, Londres, Commonwealth Secretariat.

BUSTELO, M. y LOMBARDO, E. (2007): *Políticas de igualdad en España y en Europa: afinando la mirada*. Madrid: Cátedra, Universitat de València, Instituto de la Mujer.

BUTLER, J. (1989): *El género en disputa. El feminismo y la subversión de la identidad*. Barcelona: Paidós Estudio 168.

CARRASCO, C. (Ed.) (1999): *Mujeres y economía: nuevas perspectivas para viejos y nuevos problemas*. Barcelona: Icaria.

CARRASCO, C. et al. (2004): *Trabajo con mirada de mujer: propuesta de una encuesta de población activa no androcéntrica*. Madrid: Consejo Económico y Social.

CASTRO GARCÍA, C.y M. PAZOS MORÁN, M. (2010): “Permiso de maternidad, de paternidad y parentales en Europa: algunos elementos para el análisis de la situación actual” en Pazos Morán, M. (coord.) *Economía e igualdad de género: retos de la Hacienda Pública en el siglo XXI*, Colección: Estudios de Hacienda Pública, Instituto de Estudios Fiscales.

ELSON D. y N. CAGATAY (2000): “El contenido social de las políticas macroeconómicas” en P. Villota (2004) *Economía y género: macroeconomía, política fiscal y liberación: análisis de su impacto sobre las mujeres*. Barcelona: Icaria.

EYDAL, G. B. (2009): "The Future of the Welfare State- Paths of Social Policy Innovation between Constraints and Opportunities; Paper prepared for Stream 2: Paths of Innovation of Care Policies in European Welfare States: Equal Legal Rights to Paid Parental Leave – the Case of Iceland". University of Iceland.

FÓRUM DE POLÍTICA FEMINISTA (2011): "Por la igualdad de género en el sistema de pensiones"

FUENTES QUINTANA, E. (1990): *Hacienda Pública. Introducción y presupuesto*.

GALDUF, J. (coord.) (2008): *Economía de la Unión Europea*. Madrid: Thomson-Civitas.

INSTITUTO DE LA MUJER DE CASTILLA LA MANCHA (2010): *Presupuestos Públicos con Perspectiva de Género*.

LANG, S. (2009): "Assessing Advocacy: European Transnational Women's Networks and Gender Mainstreaming". Oxford Journals Social Sciences Social Politics Volume 16, Issue 3, pp. 327-357.

PAZOS MORÁN, M. (2009): "Impacto de género de las políticas públicas", Instituto de Estudios Fiscales, Papeles de trabajo nº23/2009.

- (2010a): "Pensiones e igualdad de género" en Morón Morón, A. (coord.) *La reforma del sistema de pensiones*, Talasa Ediciones.
- (2010b): "Permisos de paternidad: ¿cuotas masculinas o reparto equitativo de los cuidados entre hombres y mujeres?" Sin género de dudas.

PÉREZ OROZCO, Amaia (2006) *Perspectivas feministas en torno a la economía: el caso de los cuidados*. Madrid: Consejo Económico y Social.

ROSSILLI, M. (ed.) *Políticas de género en la Unión Europea* / Madrid: Narcea, D.L.2001

SEWARD, R.R et al. (2006): "Fathers Taking Parental Leave and their Involvement with Children". Community, Work and Family Vol. 9, No. 1, February 2006, pp. 1-9.

VARA, M.J. (Coord) (2006): *Estudios sobre género y economía* Madrid: Akal.

VILLA, P. y M., SMITH, (2009): The National Reform Programme 2008 and the Gender Aspects of the European Employment Strategy, Grupo de Expertos sobre cuestiones de Género y Empleo de la CE (EGGE), Informe de síntesis preparado para la Unidad de Igualdad, Comisión Europea, Bruselas.

- (2010): Gender Equality, Employment Policies and the Crisis in EU Member States (Synthesis Report 2009 ) Grupo de Expertos sobre cuestiones de Género y Empleo de la CE

(EGGE), Informe de síntesis preparado para la Unidad de Igualdad, Comisión Europea, Bruselas.

VILLOTA, P. (2000): *La política económica desde una perspectiva de género: la individualización de los derechos sociales y fiscales en la Unión Europea*, Madrid, Alianza Editorial.

- (2004): *Aproximación al análisis de las figuras impositivas del sistema fiscal español desde la perspectiva de género*. Madrid: Instituto de la Mujer. Serie Estudios nº 80.

VILLOTA, P. (Ed.) (2004): *Economía y género: macroeconomía, política fiscal y liberación : análisis de su impacto sobre las mujeres*. Barcelona: Icaria.

VILLOTA, P. e I. FERRARI (2001): *La individualización de los derechos fiscales y sociales en España: un modelo alternativo*. Instituto de la Mujer. Serie Estudios, nº 68.

VILLOTA, P. et al. (2009): *Estrategias para la integración de la perspectiva de género en los presupuestos públicos*, Madrid: Instituto de la Mujer, Observatorio nº17.

## 7.2. Legislación y documentos políticos

Act on Maternity/Paternity and Parental Leave no. 95/2000 (Ley islandesa).

Acuerdo social y económico. Para el crecimiento, el empleo y la garantía de las pensiones (2011).

Anteproyecto de ley sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de seguridad social (2011).

Comisión de la condición jurídica y social de la mujer (2010) *Informe sobre el 54º período de sesiones (13 de marzo y 14 de octubre de 2009 y 1 a 12 de marzo de 2010)* Consejo Económico y Social.

Comunicación de la Comisión Europea del 21 de febrero de 1996, "Integrar la igualdad de oportunidades entre las mujeres y hombres en el conjunto de las políticas y acciones comunitarias"

Constitución Española (1978)

Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979)

Council Directive 79/7/EEC of 19 December 1978 on the progressive implementation of the principle of equal treatment for men and women in matters of social security.

Declaración y Plataforma de Acción de Beijing (1995).



Estrategia para la igualdad entre mujeres y hombres (2010-2015)

European Commission (2010), Green Paper - towards adequate, sustainable and safe European pension systems. COM(2010)365 final, Brussels.

Informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo, 29 Diciembre, 2010.

Informe de la presidencia sueca del Consejo de la Unión Europea (2009): *Beijing + 15 La Plataforma de Acción y la Unión Europea. Beijing + 15 La Plataforma de Acción y la Unión Europea*.

Ley 30/2003, de 13 de octubre, sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el Gobierno.

Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

Ley 39/2010, de 22 de diciembre, Presupuestos Generales del Estado 2011.

Memoria del análisis de impacto normativo. Anteproyecto de ley sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de seguridad social.

Programa de Estabilidad, España (2011-2014).

Programa Nacional de Reformas, España (2009).

Programa Nacional de Reformas, España (2010).

Programa Nacional de Reformas, España (2011).

Real Decreto 432/2008, de 12 de abril, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales.

Real Decreto 1313/2010, de 20 de octubre, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales.

Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo.

Real Decreto 1526/2010, de 15 de noviembre, por el que por el que se modifica el Real Decreto 1791/2009, de 20 de noviembre, por el que se regula el régimen de funcionamiento, competencias y composición del Consejo de Participación de la Mujer.

Resolution of the Council and of the Representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council, on the active inclusion of young people: combating unemployment and poverty (2010/C 137/01).

Tratado de la Unión Europea (2007).

Una aproximación al mainstreaming de género en España.  
La interrelación de las políticas económicas y sociales.

Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948).

### **7.3. Estadísticas**

Anuario estadístico del Ministerio de Trabajo e Inmigración: 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009 y 2010.

Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), Barómetro Marzo 2010. Estudio 2831.

Encuesta de Empleos del Tiempo: 2002-2003 y 2009-2010, Instituto Nacional de Estadística.

Encuesta de Población Activa: 2010, Instituto Nacional de Estadística.